

Ирор. 1948г.

В. А. ГРИГОРЬЕВЪ. 5551

ОБЪЯВЛЯЕМЫЙ УКАЗЪ.



Изъ „Журнала Министерства Юстиціи“
(Сентябрь, Октябрь и Декабрь 1914 г.).

ПЕТРОГРАДЪ

СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ

1915.

1323

1323

1323

1323

1323

1323

ОБЪЯВЛЯЕМЫЙ УКАЗЪ.

„... что указамъ и правамъ не
противно, то исполнить и по словеснымъ
объявляемымъ указамъ“

(Изъ указа Петра Великаго 11 де-
кабря 1724 г.).

Отличительнымъ признакомъ нашего времени является его переходный характеръ. Старыя формы общественной жизни постепенно замѣняются новыми, но старое не уступаетъ мѣста безъ борьбы и въ силу привычекъ, традицій и отчасти подъ вліяніемъ общеусвоенной рутины, продолжаетъ жить и уживаться на ряду съ новымъ, иногда приспособляясь къ новымъ взглядамъ, а иногда даже и не считаясь съ ними, опираясь на фактъ своего существованія, какъ на достаточную причину, чтобы не быть упраздненнымъ.

Рѣзче всего это сказывается въ области законодательства. Въ той огромной законодательной работѣ, которую мы принимали въ настоящее время, до сихъ поръ въ сущности сдѣлано такъ мало, что фактически мы донинѣ живемъ подъ сѣнью законовъ стараго режима. Кое-что измѣнено не столько путемъ новаго процесса изданія законовъ посредствомъ народнаго представительства, сколько подъ вліяніемъ общественнаго движенія послѣднихъ лѣтъ, и это кое-что, несмотря на свою незначительность, стоитъ въ рѣзкомъ, а подчасъ и непримиримомъ противорѣчьи со всею массою законодательнаго

матеріала, унаслѣдованнаго нами отъ предыдущей эпохи. Съ теоретической стороны это не такъ замѣтно, но при практическихъ столкновеніяхъ въ дѣйствительной жизни конфликты стараго и новаго законодательства чувствуются рѣзко, и тѣмъ рельефнѣе выступаетъ слабость и недостаточность послѣдняго.

Одному изъ такихъ запутанныхъ съ точки зрѣнія дѣйствующаго права вопросовъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ и посвящена эта статья.

Словесное волеизъявленіе монарха, какъ особый актъ, имѣющій юридическое значеніе, выдѣляется въ нашемъ законодательствѣ болѣе или менѣе отчетливо только въ императорскомъ періодѣ. Устная форма всякаго рода приказаній, законодательныхъ и административныхъ, равно какъ и судебныхъ рѣшеній, несомнѣнно имѣла широкое распространеніе въ предыдущую эпоху и, чѣмъ дальше въ глубь вѣковъ, тѣмъ больше. Но то была скорѣе практика, стоявшая внѣ законодательной регламентаціи, освященная обычаемъ и обусловливавшаяся общими условіями тогдашней жизни. Грамотность была удѣломъ немногихъ „письменныхъ людей“, и огромное большинство актовъ правительства, не исключая актовъ верховной власти, по необходимости не облакалось въ письменную форму. Къ ней прибѣгали лишь въ особо торжественныхъ случаяхъ, когда по важности даннаго дѣла надо было вѣрнѣе закрѣпить его на будущее время. Такъ, въ письменной формѣ появляются сначала международные договоры, затѣмъ княжескіе уставы по церковнымъ дѣламъ, своды княжескихъ словесныхъ уставовъ по свѣтскимъ дѣламъ и разнаго рода грамоты ¹⁾.

Въ позднѣйшую эпоху письменная форма правительственныхъ актовъ получаетъ болѣе широкое распространеніе, но, за отсутствіемъ въ законодательствѣ опредѣленныхъ правилъ, которыя регламентировали бы вообще дѣятельность государ-

¹⁾ Акты эти, однако, не подписывались, а снабжались печатями, подвѣшенными на шнуркахъ. Самоквасовъ—Курсъ исторіи русскаго права, изд. 1908 г., стр. 209—211, 229, Владимірскій-Будановъ—Обзоръ исторіи русскаго права, изд. 1909 г., стр. 86—94, Дьяконовъ—Очерки общественнаго и государственнаго быта древней Руси, изд. 1912 г., стр. 14—35.

ственных учреждений, и вопрос о внешней формѣ распоряженій правительства при настоящемъ состояніи источниковъ остается невыясненнымъ ¹⁾). Съ нѣкоторою вѣроятностью можно предполагать, что письменная форма далеко не вытѣснила устной даже въ XVII вѣкѣ.

Какъ увидимъ ниже, самый вопросъ о словесныхъ указахъ въ XVIII вѣкѣ возникъ непосредственно изъ практики, которая, очевидно, все еще находилась подъ вліяніемъ старыхъ воззрѣній. Кроме того можно указать нѣкоторые мѣста памятниковъ московской эпохи, заставляющія предполагать, что уже въ то время признавалась какая-то особая форма царскихъ указовъ, объявлявшихся отъ имени государя третьими лицами. Но, кѣмъ именно такіе указы могли объявляться, въ какой формѣ и по какимъ предметамъ,—все это вопросы, донинѣ не разрѣшенные ²⁾).

¹⁾ Специальнаго монографическаго изслѣдованія о формѣ актовъ правительства московской эпохи въ нашей литературѣ нѣтъ. Отдѣльныя указанія и упоминанія ихъ офіціо можно найти въ общихъ курсахъ и изслѣдованіяхъ по другимъ вопросамъ. (См., напр., Мейчикъ а.—„Граматы и другіе акты XIV—XVI в.в.“ въ Описаніи документовъ и бумагъ, хранящихся въ Московскомъ Архивѣ Мин. Юстиціи кн. IV; ср. рецензію Липинскаго въ Журн. Мин. Нар. Просв. 1885 г. Сентябрь).

Необходимо также имѣть въ виду связь этого вопроса съ цѣлымъ рядомъ другихъ, донинѣ не рѣшенныхъ вопросовъ исторіи нашего права. Достаточно указать извѣстный споръ покойнаго проф. В. И. Сергѣевича съ проф. М. Ф. Владимірскимъ-Будановымъ о значеніи царскаго указа и боярскаго приговора. (Объ этомъ см. Сергѣевичъ—Русс. юрид. древн. т. II, особ. гл. II и Владимірскій-Будановъ—Обзоръ исторіи русскаго права, изд. 1909 г. обширное примѣчаніе на стр. 165—173, а также Дьяконовъ—Очерки обществ. и государственнаго быта древней Руси, изд. 1912 г. стр. 426—449).

²⁾ Въ Указной книгѣ вѣдомства казначеевъ читаемъ подъ № X: (цитируется по Хрестоматіи Владимірскаго-Буданова, вып. III, стр. 17): „Лѣта 7066 (1558 г.) февраля въ 17 день, бояринъ . . . приказалъ діакомъ . . . , а велѣлъ записать въ тетрадь памяти ради, что *царь и великій князь приказалъ имъ, бояромъ своимъ, словомъ*: (далее идетъ содержаніе самаго распоряженія). Въ той же книгѣ подъ № XI: „Марта въ 9 день (1558 г.), бояринъ князь . . . *приказалъ діакомъ . . . государевымъ словомъ* (далее идетъ текстъ распоряженія). Въ Указной книгѣ Земскаго приказа подъ № XXX (цит. тамъ же стр. 131): „Декабря въ 9-й день (1641 г.) государь царь и великій князь Михайлъ Ѳеодоровичъ всеа Русіи указалъ: (далее слѣдуетъ текстъ распоряженія). А *указъ государевъ сказывалъ* окольничей Василей Ивановичъ Стрешневъ Василію Петровичу Наумову, да Микитѣ Наумовичу Вѣглецову, да діакомъ Ивану Ларіонову да Алексію Іевлеву“. Въ первыхъ двухъ случаяхъ Высочайшія повелѣнія объявлены боярами,

Словесное Высочайшее повелѣніе, т. е. такое распоряженіе монарха, которое передается подчиненнымъ учрежденіямъ третьимъ лицомъ, какъ юридическій институтъ, обрисовывается отчетливѣе въ нашемъ законодательствѣ только въ XVIII вѣкѣ, подъ названіемъ „объявляемаго указа“.

Первоначально законъ относится къ нимъ вполне отрицательно. „Того ради, читаемъ въ Генеральномъ Регламентѣ (гл. 2), изволяетъ Его Царское Величество, всякіе свои указы въ Сенатъ и въ Коллегіи, такожъ и изъ Сената въ Коллегіи жъ отправлять письменно; ибо *какъ въ Сенатѣ, такъ и въ Коллегіяхъ словесные указы никогда отправляемы быть не надлежатъ*“. Та же мысль повторена въ гл. IV: „... всѣ указы Его Величества и Сената, которые надлежатъ быть *письменные* и зарученные, *а не словесные*“¹⁾. Очевидно, старыя традиціи еще жили: иначе нечего было бы воспрепятствовать исполненію словесныхъ указовъ; но этотъ полу-патріархальный, вотчинный порядокъ управленія государствомъ „на словахъ“ не нравился Петру, и онъ отмѣнилъ его въ основномъ для новыхъ государственныхъ учрежденій законѣ.

Руководящій принципъ Генеральнаго Регламента въ этомъ вопросѣ сохранилъ свое обаяніе Петровскаго закона надолго. Весь дальнѣйшій процессъ развитія института объявляемыхъ указовъ, по крайней мѣрѣ, до 1762 г. проходитъ подъ этимъ флагомъ принципиальнаго отрицанія и частичныхъ уступокъ подъ вліяніемъ всемогущихъ традицій прошлаго и добродушной россійской полу-патріархальной распушенности.

Починъ былъ сдѣланъ самимъ Петромъ. По справедливому

въ послѣднемъ околичномъ, т. е. высшими чинами московской іерархіи. По содержанію первые два указа относятся къ судопроизводству, а послѣдній содержитъ полицейское правило о воспрещеніи кулачныхъ боевъ въ Москвѣ. По видимому, въ московскую эпоху не только практиковались устные распоряженія монарха, но даже для нихъ существовала особая форма („*приказъ государевымъ словомъ*“). Это отмѣтилъ еще покойный В. О. Ключевскій: „Была еще своеобразная форма, въ которой сообщались приказамъ постановленія высшаго правительства. Какъ государь иногда передавалъ свою волю всѣмъ боярамъ или начальникамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ изустно „словомъ“, такъ точно и эти начальники сообщали своимъ приказамъ „государевымъ словомъ“, что государь приказалъ или приговорилъ съ ними, боярами“ („Боярская Дума“ изд. 1903 г. стр. 428).

¹⁾ П. С. З. № 3534, 28 февраля 1720 г.

замѣчанію проф. М. Ф. Владимірскаго-Буданова, Петръ давалъ словесные указы при всякихъ обстоятельствахъ ¹⁾). Въ результатѣ, почти наканунѣ смерти, уступая сложившейся традиціонной практикѣ, а можетъ быть, и сознавая свою собственную вину, Петръ сдѣлалъ попытку урегулировать этотъ вопросъ. Присутствуя въ Сенатѣ, 11 декабря 1724 г. онъ далъ указъ слѣдующаго содержанія: „буде въ предѣ кто станетъ въ Сенатѣ или въ коллегіяхъ и канцеляріяхъ объявлять Его Величества словесные указы о дѣлахъ, которые подлѣжатъ хъ какому вновь постановленію, или кого какимъ чиномъ и другимъ чемъ пожаловать или жалованья прибавить и сверхъ окладного въ приказъ дать, чего въ штате опредѣлено не будетъ, и о прочемъ тому подобномъ—того ни почѣму объявленію, безъ подписанія собственной Его Величества руки, недѣлать, развѣ о какихъ малыхъ дѣлахъ, на примѣръ кого выслать въ Санктъ-Питеръ-Бурхъ, или для какихъ малыхъ же дѣлъ зачѣмъ послать и о прочемъ тому-жъ слѣдующемъ, *что указамъ и правамъ не противно, то исполнять и по словеснымъ объявленнымъ указамъ*“ ²⁾).

Это—первая по времени въ нашемъ законодательствѣ норма, опредѣляющая понятіе объявляемаго указа. Здѣсь еще нѣтъ указаній, кто уполномоченъ передавать волю монарха подчиненнымъ учрежденіямъ. Центръ тяжести Петровскаго указа не въ достовѣрности передачи Высочайшаго повелѣнія, а въ его содержаніи. Сбивчивое и неясное вначалѣ опре-

¹⁾ Обзоръ исторіи русскаго права, изд. 1909 г., стр. 261—262. См. также Исторію Сената, юбил. изд. т. I, стр. 131—132. Возможность словесныхъ указовъ допускается самимъ Петромъ въ именномъ указѣ 14 мая 1723 г. (П. С. З. № 4224). Въ п. 8 этого указа читаемъ: „Когда отъ Его Величества которой Коллегіи или Канцеляріи присланы будутъ письменные, или *по словеснымъ Его Величества приказамъ записаны указы*, и о тѣхъ указахъ немедленно для вѣдома объявить въ Сенатѣ чтобъ, за неизвѣстіемъ о такихъ указахъ, не происходило въ дѣлахъ помѣшательства“.

²⁾ Въ Полномъ Собраніи Законовъ этого указа нѣтъ; равнымъ образомъ нѣтъ на него указаній и въ извѣстной Описи сенатскаго архива, составленной Барановымъ (см. т. I стр. 136—137). Онъ напечатанъ въ Сбор. Импер. Русс. Истор. Общ. т. 56 стр. 15. Въ литературѣ на него впервые обратилъ вниманіе проф. А. Н. Филипповъ—„Исторія Сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета“ стр. 184, прим. 43 (Учен. зап. Юрьев. ун-в. 1894 г. № 1).

дѣленіе вопросовъ, по которымъ допускаются и не допускаются словесные указы, въ концѣ поясняется категорическимъ заявленіемъ, — „что указамъ и правамъ не противно, то исполнять и по словеснымъ объявляемымъ указамъ“. Мысль законодателя ясна: объявляемый указъ подлежитъ исполненію только въ томъ случаѣ, когда онъ не противорѣчитъ закону. Геніальный взглядъ великаго преобразователя Россіи за столѣтіе до Роберта Моля и Лоренца Штейна намѣтилъ соотношеніе закона и административнаго распоряженія.

Преемникамъ Петра оставалось идти по намѣченному имъ пути. Они такъ и сдѣлали. Не отмѣняя постановленій Генеральнаго Регламента и какъ бы подчеркивая свое отрицательное отношеніе къ объявляемымъ указамъ, они стремятся регламентировать эту форму своихъ распоряженій, желая примирить новыя начала въ государственномъ управленіи съ унаслѣдованной отъ предковъ традиціей.

При ближайшихъ преемникахъ Петра Великаго, Екатеринѣ I и Петрѣ II, вопросъ объ объявляемыхъ указахъ осложнился съ возникновеніемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Послѣдній, по справедливому замѣчанію проф. А. Н. Филиппова ¹⁾, будучи учрежденіемъ политическимъ, въ сущности мало нуждался въ строгой внѣшней организаціи и такъ и остался до конца безъ точно очерченной закономъ компетенціи и формъ дѣлопроизводства. Практика восполняла этотъ недостатокъ, какъ могла. Но ни на чемъ, быть можетъ, онъ не отразился такъ рельефно, какъ на объявляемыхъ указахъ.

Уже въ первомъ законодательномъ актѣ, касающемся учрежденія Верховнаго Тайнаго Совѣта—указъ Екатерины II 8 февраля 1726 г. ²⁾, категорически сказано (п. 4): „Въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, хотя въ присутствіи Ея Императорскаго Величества, хотя и во отсутствіи, крѣпить, что о чемъ опредѣлено будетъ, протоколы, резолюціи, всѣмъ назначеннымъ особамъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. А съ того

¹⁾ Исторія Сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета, стр. 34. Ср. также рецензію Коркунова въ Журн. Мин. Нар. Просв. 1895 г. Сентябрь, стр. 130—143.

²⁾ П. С. З. № 4830.

надлежаще куда указы посылать за закрѣпою въ Верховномъ же Тайномъ Совѣтѣ обрѣтающагося Члена Иностранной Коллегіи дѣйствительнаго статскаго совѣтника Василія Степанова“. Смыслъ постановленія ясенъ. Рѣшенія высшаго государственнаго учрежденія, которое по идеѣ своей, выраженной въ извѣстномъ „мнѣніи не въ указъ“ 16 марта 1726 г. ¹⁾, является чѣмъ-то неотдѣлимымъ отъ особы монарха, должны излагаться въ письменной формѣ протоколовъ, подписываемыхъ всѣми членами. А исполнительныя бумаги по такимъ протоколамъ должны исходить за подписью секретаря Совѣта Степанова.

Указъ 8 февраля не считался, однакоже, окончательнымъ, какъ это видно изъ п. 5: „И сіе опредѣленіе на первое время служить имѣеть, а впредь какъ тому быть, . . . о томъ сочинить явственное и обстоятельное опредѣленіе, и со временемъ донести Ея Императорскому Величеству“. Законодательную нормировку положеніе Верховнаго Тайнаго Совѣта получило по утвержденіи Екатериной „мнѣнія не въ указъ“, гдѣ, впрочемъ, вопросъ объ исполнительныхъ указахъ разрѣшенъ въ томъ же смыслѣ, какъ и въ указѣ 8 февраля. Первоначальная редакція относящагося сюда п. 3 мнѣнія не въ указъ была слѣдующая: „Никакимъ указомъ прежде не выходить, пока оныя въ тайномъ совѣтѣ совершенно не состоялись, протоколы не закрѣплены и Ея Величеству для всемилостивѣйшей апробаціи прочтены не будутъ, и, потомъ, могутъ оныя, по учиненному здѣсь опредѣленію, отъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника Степанова закрѣплены и отправлены быть“. Екатерина I, какъ извѣстно, измѣнила редакцію этого пункта слѣдующимъ образомъ: „чтобъ о важныхъ дѣлахъ, поставя протоколы и на мѣрѣ и не подписавъ напередъ для апробаціи къ Ея Императорскому Величеству вносить одной, по случаю смотря, по важности дѣла, и двумъ персонамъ присутствующимъ отъ того Верховнаго Тайнаго Совѣта, и какъ уже Ея Императорское Величество изволить апробовать, тогда подписывать и въ дѣйство производить“.

¹⁾ Сбор. Русс. Ист. Общ. т. 55 стр. 93.

Проф. А. Н. Филипповъ считаетъ этотъ эпизодъ однимъ изъ проявленій постоянной тенденціи Совѣта „слиться воедино съ личностью Императрицы, либо стать съ нею рядомъ, какъ величина, ей равная“ ¹⁾. Если мы правильно понимаемъ мысль уважаемаго ученаго, смыслъ 3 пункта въ редакціи Совѣта сводится къ тому, что рѣшаетъ дѣла собственно Совѣтъ и, подписавъ рѣшеніе, доводитъ о немъ до свѣдѣнія императрицы; Екатерина же сохранила право рѣшенія за собой. По смыслу ея редакціи 3 пункта „мнѣнія не въ указъ“ въ тѣхъ случаяхъ, когда воля императрицы не была выражена въ письменной формѣ, — подпись членовъ Совѣта удостовѣряла состоявшееся Высочайшее повелѣніе. Такимъ путемъ уже въ „мнѣніи не въ указъ“ намѣчался порядокъ, закрѣпленный впослѣдствіи указомъ 5 августа 1726 г. ²⁾, на основаніи котораго право объявлять указы по важнѣйшимъ дѣламъ предоставлено Верховному Тайному Совѣту. Но, что касается исполненія состоявшихся рѣшеній, „мнѣніе не въ указъ“ не расходится съ первоначальнымъ указомъ 8 февраля. „Мнѣніе“ содержитъ въ себѣ только нѣкоторыя подробности исполненія и формъ дѣлопроизводства: такъ, согласно п. 6, всѣ рѣшенія Совѣта должны излагаться въ письменной формѣ протоколовъ, подписанныхъ членами Совѣта. Исполнительные же указы по прежнему долженъ подписывать одинъ секретарь. Но, очевидно, или желая скрыть отъ постороннихъ глазъ инцидентъ съ закономъ о своемъ устройствѣ, или скрывая вообще подробности своей внутренней организаціи, Верховный Тайный Совѣтъ редактировалъ исполнительный указъ Сенату 28 марта 1726 г. ³⁾ въ такомъ смыслѣ, что именныя указы изъ Совѣта въ Сенатъ будутъ подписываться или государыней, или д. ст. сов. Степановымъ, т. е. сохраняется порядокъ, установленный указомъ 8 февраля; о протоколахъ же Верховнаго Тайнаго Совѣта, обязательно подписываемыхъ его членами, въ указѣ 28 марта не упомянуто.

¹⁾ Назв. соч. стр. 32.

²⁾ П. С. З. № 4945.

³⁾ П. С. З. № 4862. Тотъ же указъ, но съ датой 18 марта 1728 г., напечатанъ въ Сборн. Русск. Ист. Общ. т. 56 стр. 119—121.

Эта недоговоренность указа 28 марта дала поводъ нѣкоторымъ изслѣдователямъ утверждать, что Екатерина I предписала исполнять словесные указы, подписанные секретаремъ Верховнаго Тайнаго Совѣта ¹⁾. Съ этимъ можно согласиться, если исходить при рѣшеніи вопроса только изъ текста указа 28 (18) марта 1726 г., хотя по буквальному смыслу послѣдняго Степанову вовсе не предоставлено объявлять словесные указы, а онъ только подписывалъ указы, состоявшіеся въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, дѣйствовавшемъ всегда отъ имени государя. Но, если принять во вниманіе „мнѣніе не въ указъ“ и вообще весь ходъ этого дѣла, какъ онъ вскрывается изъ журналовъ и протоколовъ Совѣта, роль Степанова обрисуется въ болѣе скромныхъ рамкахъ. Подлиннымъ актомъ, удостовѣрившимъ состоявшееся Высочайшее повелѣніе, оставался протоколъ Совѣта, подписанный монархомъ или членами Совѣта. Степановъ же подписывалъ только бумаги второстепеннаго значенія—исполнительные указы, которые по общему правилу тогдашняго дѣлопроизводства являлись простымъ увѣдомленіемъ о состоявшемся рѣшеніи.

Практика подтверждаетъ этотъ выводъ. Изъ обнародованныхъ журналовъ и протоколовъ Совѣта ²⁾ видно, что въ тѣхъ случаяхъ, когда Екатерина I не присутствовала въ засѣданіяхъ, Высочайшія повелѣнія объявлялись Совѣту кѣмъ либо изъ его членовъ, ходившихъ съ докладомъ, а чаще всего кабинетъ-секретаремъ Макаровымъ ³⁾. Послѣдній былъ фактически связующимъ звеномъ Совѣта съ государыней. Когда же состоялось то или иное рѣшеніе, оно облекалось въ письменную форму и подписывалось сперва членами Совѣта, а въ концѣ Степановымъ, какъ секретаремъ. Онъ же вѣдалъ дальнѣйшее движеніе дѣла, т. е. разсылалъ исполнительные указы и т. п., при чемъ, если по дѣлу не было

¹⁾ Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 311, проф. В. Н. Латкинъ, Учебникъ исторіи русскаго права, изд. 1909 г., стр. 9.

²⁾ Сборн. Русс. Ист. Общ., т.т. 55, 56, 63, 69, 79, 84, 94 и 101.

³⁾ Примѣры см. Сборн. Русс. Ист. Общ., т.т. 55—56, а также проф. А. Н. Филипповъ, назв. соч. стр. 47—50.

именного указа за подписью императрицы, указы Совѣта подписывались имъ однимъ.

Внѣшняя форма ихъ соотвѣтствовала правиламъ „мнѣнія не въ указъ“. Наверху писалось въ видѣ заголовка: „Указъ Ея Императорскаго Величества состоявшейся въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ въ Сенатъ“; текстъ излагался отъ имени государыни въ третьемъ лицѣ; подпись: д. ст. сов. Василій Степановъ. Иногда заголовокъ начинался Императорскимъ титуломъ: „Божіею милостію и т. д.“, изложеніе шло въ первомъ лицѣ, съ указаніемъ въ концѣ текста: „данъ въ нашемъ Верховномъ тайномъ совѣтѣ“, а передъ подписью Степанова стояла приписка: „по указу Ея Императорскаго Величества“ ¹⁾.

Если такимъ образомъ роль д. ст. сов. Степанова была гораздо скромнѣе, чѣмъ это можетъ показаться на первый взглядъ, отсюда было бы однако слишкомъ поспѣшно дѣлать выводъ, что Верховный Тайный Совѣтъ являлся средоточіемъ всѣхъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній эпохи. Практика указываетъ обратное. 28 марта 1726 г. Сенатъ получилъ указъ о формѣ сношеній съ Совѣтомъ, а уже 29 апрѣля онъ былъ вынужденъ просить разъясненія, какъ ему поступать въ тѣхъ случаяхъ, когда словесныя Высочайшія повелѣнія объявляются внѣ порядка, установленнаго закономъ 28 марта. По словамъ сенатскаго доношенія, „въ Сенатѣ объявляютца Ваши Императорскаго Величества именныя многие указы отъ разныхъ персонъ, по которымъ исполненіе чинитца утверждаясь подпискою руки того, отъ кого тѣ указы объявляютца“. Сопоставивъ подобнаго рода явленія съ указомъ 28 марта 1726 г. и Петровскимъ указомъ 11 декабря 1724 г., Сенатъ дѣйствительно оказался въ затруднительномъ положеніи. Объявленіе Высочайшихъ повелѣній первыми сановниками государства внѣ всякаго порядка, предусмотрѣннаго закономъ, сдѣлалось обычнымъ явленіемъ ²⁾.

¹⁾ Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 56, стр. 132, 142, 159, 174.

²⁾ Проф. А. Н. Филипповъ (назв. соч., стр. 183) приводит цѣлый рядъ примѣровъ по этому поводу, опираясь на подлинныя дѣла Сената, хранящіяся въ Московскомъ Архивѣ Министерства Юстиціи.

Законъ же былъ противорѣчивъ и неясенъ. Не говоря уже о Генеральномъ Регламентѣ, который совершенно отрицаетъ объявляемые указы, трудно примирить Петровскій указъ, допускавшій ихъ лишь по маловажнымъ дѣламъ, съ новымъ правиломъ, что рѣшающее значеніе имѣетъ фактъ объявленія указа Совѣтомъ, а не его содержаніе.

Получивъ сенатское донесеніе, Верховный Тайный Совѣтъ не торопился, однакоже, съ отвѣтомъ. Лишь въ августѣ мѣсяцѣ онъ представилъ государынѣ записку по этому поводу ¹⁾.

Изложивъ сущность сенатскаго донесенія, Совѣтъ проектируетъ свое рѣшеніе въ слѣдующихъ словахъ: „По тому доношенію присутствующие Верховнаго тайнаго совѣта Вашему Императорскому Величеству мнение свое представляютъ, не соизволители Ваше Величество *впредь ежели о какихъ дѣлахъ повеление Вашего Императорскаго Величества кому будетъ, а касатца то будетъ до Сената, или до коллегій, что бѣ о томъ тѣ люди прежде объявили въ Верховномъ тайномъ совѣтѣ* откуда о томъ указы посыланы будутъ, а мимо Верховнаго тайнаго совѣта въ Сенатѣ и въ коллегіяхъ словесныхъ Вашего Величества указовъ не объявляли бѣ“. Здѣсь явно проглядываетъ стремленіе Совѣта монополизировать въ своихъ рукахъ право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія: всѣ они должны проходить черезъ контроль Совѣта, хотя бы государыня уполномочила объявлять свои указы и другихъ лицъ, не принадлежащихъ къ его составу.

По справедливому замѣчанію проф. А. Н. Филиппова ²⁾, это предложеніе напоминало 3 пунктъ „мнѣнія не въ указъ“ въ его первоначальной редакціи и вполне послѣдовательно было отвергнуто Екаториной. Въмѣсто того 4 августа 1726 г. Верховному Тайному Совѣту былъ данъ за подписью госу-

¹⁾ Записка эта сохранилась въ видѣ приложенія къ указу 4 августа 1726 г. Дата на ней не указана. Но, такъ какъ указъ былъ резолюціей на записку и въ журналѣ отъ 5 августа отмѣчено, что въ этотъ день Совѣтъ подписалъ протоколъ по указу „о объявленіи именныхъ указовъ словесныхъ и письменныхъ“, записка Совѣта, вѣроятно, относится къ 3 или 4 августа (Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 56, стр. 16).

²⁾ Назв. соч. стр. 185 прим. 5.

дарыни указъ слѣдующаго содержанія: „Понеже вѣдомо намъ учинилось, что какъ въ Сенатѣ, такъ и въ коллегіяхъ и канцеляріяхъ объявляютъ нѣкоторыя какъ писмянно, такъ и словесно нашими именными указами о важныхъ дѣлахъ, на примѣръ о выдаче денегъ о протчихъ тому подобныхъ. Того для нынѣ повелѣваемъ: ежели кто будетъ писать или словесно объявлять нашимъ именнымъ указомъ о выдаче сверхъ штату денегъ, и прочее тому подобное, что регламентамъ и правамъ противно, и что вновь постановить и опредѣлить, или чрезъ регламентъ и указы чинами перемѣнять, и такимъ объявленіямъ словеснымъ или писмяннымъ безъ подписанія нашея собственныя руки или всего Верховнаго тайнаго совѣта не вѣрить, и о томъ куды надлежитъ послать указы. А какия именныя указы и чрезъ кого въ Сенатѣ или въ которой коллегіи или канцеляріи прежде были объявлены, о тѣхъ прислать въ нашъ кабинетъ репорты“¹⁾.

По смыслу указа 4 августа различаются двѣ категоріи словесныхъ Высочайшихъ повелѣній: первая, — тѣ объявляемые указы, которые относятся къ „важнымъ дѣламъ“; понятіе „важныхъ дѣлъ“ опредѣляется ближе какъ выдача денегъ сверхъ штата и установленіе чего либо въ противность существующимъ „регламентамъ и правамъ“. По важнымъ дѣламъ новый законъ допускаетъ словесныя Высочайшія повелѣнія только за подписью всего Верховнаго Тайнаго Совѣта, подпись котораго приравнивается къ подписи самого монарха²⁾.

¹⁾ Напечатанъ въ Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 56, стр. 14.

²⁾ По поводу признанія подписи всѣхъ членовъ одного изъ высшихъ государственныхъ учреждений равной подписи самого монарха въ нашей литературѣ было высказано мнѣніе, что уже при Петрѣ I подпись всѣхъ сенаторовъ приравнивалась подписи государя; въ подтвержденіе ссылаются на Полн. Собр. Зак. № 3273 (Коркуновъ, „Указъ и законъ“ 1894 г. стр. 315, „Русское государственное право“ т. II, изд. 1913 г. стр. 20—21). Но въ Полномъ Собраніи Законовъ подъ № 3273 напечатанъ указъ 19 января 1719 г., имѣющій чисто инструкціонное значеніе для сенатскаго дѣлопроизводства. Уже самое заглавіе его: „О посылкѣ исполнительныхъ указовъ изъ Сената, по Именнымъ повелѣніямъ или сенатскимъ приговорамъ, за скрѣпою оберъ-секретаря Шуккина и о скрѣпѣ по листамъ, имъ же оберъ-секретаремъ, указовъ и приговоровъ, слѣдующихъ къ подписанію Сената“, показываетъ, что этимъ указомъ вовсе не имѣ-

Другими словами, законъ 4 августа 1726 г. вводитъ одно ограниченіе: право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія въ отѣну существующихъ законовъ предоставлено только Верховному Тайному Совѣту. Отсюда а *contrario* слѣдуетъ, что допускается еще другая категорія словесныхъ

лосъ въ виду разрѣшать такіе крупныя вопросы, какъ предоставленіе Сенату въ полномъ составѣ права объявлять Высочайшія повелѣнія. Еще болѣе убѣждаетъ въ этомъ содержаніе указа. „Великій Государь указалъ: которые Его Царскаго Величества Именные указы за подписаніемъ Его Величества собственныя руки, или за руками всѣхъ Правительствующаго Сената, состоятся въ канцеляріи Сената, со оныхъ въ коллегіи и въ канцеляріи и куда надлежитъ указы посылать за рукою оберъ-секретаря Онисима Щукина, по которымъ указамъ вездѣ исполнять безъ всякой остановки; и о томъ въ коллегіи и въ канцеляріи и въ губерніи объявлять указами; а безъ подписанія собственной Его Царскаго Величества руки и ихъ Правительствующаго Сената, ему оберъ-секретарю собою никакихъ указовъ отнюдь не посылать, а которые указы и приговоры къ подпискѣ имъ Правительствующему Сенату состоятся, и оныя прежде закрѣплять ему оберъ-секретарю по листамъ и въ окончаніи“. По смыслу этого текста исполнительные указы, т. е. бумаги уже второстепеннаго значенія, исходившія изъ Сената, должны были подписываться оберъ-секретаремъ; но основаніемъ для нихъ—официальнымъ документомъ должны были служить именныя указы, подписанные государемъ, или сенатскіе, подписанные всѣми сенаторами. О равенствѣ тѣхъ и другихъ можно сдѣлать отсюда выводъ развѣ въ смыслѣ исполненія. Сенатъ имѣлъ свою компетенцію и въ предѣлахъ ея, очевидно, могъ издавать указы, обязательныя для подчиненныхъ. Сопоставленіе же въ разсматриваемомъ актѣ сенатскихъ указовъ съ указами государя объясняется тѣмъ, что главная масса послѣднихъ шла черезъ Сенатъ, но не имѣетъ никакого отношенія къ вопросу о равенствѣ. Историкъ Сената Петровскій объясняетъ происхожденіе указа 19 января 1719 г. чисто практическими соображеніями. „Прежде, говоритъ онъ, (О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. 1875 г. стр. 341, ср. также рецензію Коркунова въ Журн. Гражд. и Угол. Права 1875 г. сентябрь—октябрь стр. 276—283, авторъ особенно останавливается на вопросѣ о санкціи законовъ Сенатомъ), указы во всѣ мѣста по вновь состоявшимся приговорамъ Сената, равно какъ и вторичныя подтвердительныя, разсылались за подписью дежурнаго сенатора, ежедневно въ продолженіе мѣсяца сидѣвшаго въ Сенатѣ, но теперь, когда Сенатъ составился изъ президентовъ коллегій, нельзя уже было и безъ того обремененныхъ сенаторовъ заставить еще дежурить и всякій указъ подписывать, и потому Петръ возложилъ эту обязанность на оберъ-секретаря. Этотъ порядокъ удержался на все время Петра Великаго и въ 1722 году 27 апрѣля въ указѣ о должности Сената былъ снова подтвержденъ (П. С. З. №№ 3273, 3978)“. Роль оберъ-секретаря, по словамъ того же автора, чисто пассивная, исполнительная. Мнѣніе г. Петровскаго не опровергнуто позднѣйшими изслѣдованіями (см. „Исторію Правительствующаго Сената за двѣсти лѣтъ“ 1911 г. т. I стр. 150, юбилейное изданіе, въ которомъ весь отдѣлъ о Сенатѣ при Петрѣ Великомъ принадлежитъ перу проф. А. Н. Филиппова).

Высочайшихъ повелѣній—гѣ, которыя не противорѣчатъ закону и его не отмѣняютъ; такія повелѣнія остаются вполне законными и могутъ быть объявляемы уполномоченными монархомъ лицами, хотя бы и не изъ числа членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта.

Въ сравненіи съ Петровскимъ указомъ указъ 1726 г. вводитъ двѣ новости. Во-первыхъ, онъ допускаетъ словесныя Высочайшія повелѣнія по важнымъ дѣламъ въ отмѣну существующихъ законовъ, а во-вторыхъ, онъ уполномочиваетъ къ объявленію такихъ указовъ цѣлое учрежденіе—Верховный Тайный Совѣтъ. Въ сравненіи же съ порядкомъ, принятымъ при Екатеринѣ I, новизною указа 4 августа является внѣшняя форма объявляемыхъ указовъ: въ важныхъ случаяхъ они должны исходить за подписью *всего* Совѣта.

Получивъ этотъ указъ 5 августа, Верховный Тайный Совѣтъ распорядился увѣдомить о немъ Сенатъ и три первыя коллегіи непосредственно, а кромѣ того предписалъ Сенату сообщить указъ дальше въ остальные коллегіи и канцеляріи ¹⁾. При исполненіи, однакоже, въ текстъ указа былъ внесенъ рядъ малозамѣтныхъ на первый взглядъ, но характерныхъ и даже существенныхъ измѣненій. Въ первой фразѣ резолютивной части „того ради нынѣ повелѣваемъ“ сдѣлана чисто редакціонная поправка: вмѣсто слова „ради“ въ указѣ Совѣта поставлено „для“. Въ двухъ мѣстахъ усилены выраженія: передъ словами „не вѣрить“ прибавлено нарѣчіе „отнюдь“, а въ концѣ указа приписано: „безъ всякаго замедленія“. Верховному Тайному Совѣту приданъ эпитетъ „Нашъ“. Исключена цѣлая фраза: по тексту указа, подписанному Екатериной, читается: „.... отнюдь не вѣрить, и о томъ куды надлежитъ послать указы“; въ текстѣ же указа Совѣта второе предложеніе, послѣ слова „вѣрить“ исчезло. Въ концѣ, передъ словами „въ нашъ кабинетъ“ добавлено: „въ нашъ верховный тайный совѣтъ и кабинетъ“. И, наконецъ, въ фразѣ: „и такимъ объявленіямъ словеснымъ или письменнымъ, безъ подписанія нашея собственныя руки,

¹⁾ См. протоколъ Совѣта въ Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 56, стр. 17.

или *всего* Верховнаго тайнаго совѣта не вѣрить“ исключено слово „*всего*“ ¹⁾).

Эти поправки очень характерны, какъ показатель отношенія Верховнаго Тайнаго Совѣта къ Екатеринѣ I. Даже редакціонныя мелочныя исправленія свидѣлствуютъ объ отсутствіи надлежащаго уваженія къ собственноручнымъ указамъ императрицы. Измѣненія же текста, мѣняющія содержаніе указа, являлись въ сущности преступленіемъ. Но Совѣтъ, видимо, не стѣснялся этимъ. Въ его поправкахъ ясно сквозить все та же тенденція поставить себя наравнѣ съ верховною властью. Не успѣвъ провести въ подписанномъ государыней указѣ свою мысль—поставить ея повелѣнія подъ свой контроль, Совѣтъ дѣлаетъ попытку осуществить свои притязанія въ порядкѣ исполненія, требуя отъ подчиненныхъ учреждений, чтобы они присылали въ Совѣтъ уже состоявшіяся Высочайшія повелѣнія; конечно, это было сдѣлано не безъ задней мысли, что подчиненные и впредь будутъ присылать рапорты о полученныхъ ими объявляемыхъ указахъ.

Но всего существеннѣе послѣдняя изъ отмѣченныхъ выше поправокъ. Исключивъ изъ указа слово „*всего*“, Совѣтъ освободилъ себя отъ обязанности подписывать in corpore объявляемые указы, т. е., въ сущности говоря, въ корнѣ измѣнилъ мысль императрицы, чтобы словесныя Высочайшія повелѣнія удостовѣрялись высшимъ государственнымъ учрежденіемъ въ полномъ составѣ. Подпись наличныхъ членовъ, по мнѣнію Совѣта, была вполне достаточна ²⁾.

¹⁾ Въ Полн. Собр. Зак. подъ № 4945 отъ 5 августа 1726 г. напечатанъ указъ подъ названіемъ „Именного, объявленнаго изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта Сенату“. Текстъ его тождествененъ съ напечатаннымъ въ Собр. Русск. Ист. Общ., т. 56 стр. 22, исполнительнымъ указомъ, посланнымъ изъ Совѣта въ коллегіи, съ тою разницею, что въ Полномъ Собраніи Законовъ есть слово „*всего*“, но нѣтъ послѣднихъ словъ „Данъ въ нашемъ Верховномъ тайномъ совѣтѣ, августа 5-го дня 1726 году“. Редакція этихъ двухъ указовъ расходится съ редакціей указа 4 августа, подписаннаго Екатериной I, въ предѣлахъ, отмѣченныхъ въ текстѣ. Это заставляетъ предполагать, что въ дѣйствительности въ Полное Собраніе Законовъ попалъ вмѣсто именного указа исполнительный указъ Совѣта въ Сенатъ.

²⁾ Совѣтъ въ этомъ случаѣ слѣдовала установившейся у него практикѣ. Его собственные протоколы и указы подписывались обычно только присутствова-



Вообще своеволие Верховнаго Тайнаго Совѣта въ этомъ дѣлѣ, кажется, не знало границъ. Не довольствуясь измѣненіемъ текста указа, онъ ограничилъ его обнародованіе. Распорядившись сперва разослать указъ повсюду, черезъ недѣлю Совѣтъ категорически воспретилъ секретарю Сената Маслову разсылать извѣщенія въ другія мѣста, кромѣ коллегій, и не позволилъ его публиковать ¹⁾).

Съ указанными поправками дѣло, однакоже, прошло не совсѣмъ гладко. Спустя десять дней кабинетъ-секретарь Макаровъ потребовалъ указъ назадъ именемъ императрицы, что и было исполнено въ тотъ же день ²⁾). Черезъ мѣсяцъ указъ былъ возвращенъ, при чемъ въ журналѣ Совѣта отъ 17 сентября отмѣчено, что въ указѣ „учинена только добавка всего Верховнаго тайнаго совѣта, а въ посланныхъ тогда указѣхъ изъ Верховнаго тайнаго совѣта того слова всего не было написано“ ³⁾). Въ теченіе же этого мѣсяца у Совѣта вышло небольшое столкновеніе съ Сенатомъ. 24 августа Совѣтъ постановилъ отдать одному изъ своихъ членовъ, Остерману, участокъ земли около Петербурга. Протоколъ по этому дѣлу подписанъ тремя членами, а не всѣмъ Совѣтомъ, хотя онъ редактированъ какъ Высочайшее повелѣніе ⁴⁾); исполнительный указъ въ Сенатъ подписалъ одинъ секретарь Степановъ. Сенатъ, опираясь на указъ 4 августа, запротестовалъ, такъ какъ указъ по дѣлу Остермана „присланъ не за всѣхъ руками Верховнаго Тайнаго Совѣта“. Тогда Верховный Тайный Совѣтъ 16 сентября объяснилъ сенаторамъ, что протоколъ Совѣта „закрѣпленъ руками всѣхъ присутствующихъ особъ“, а исполнительный указъ подписанъ однимъ Степановымъ, какъ это было принято раньше. Сенаторы удовлетворились этимъ объясненіемъ ⁵⁾).

выми въ засѣданіи членами (объ этомъ см. подробности у проф. А. Н. Филиппова, назв. соч., стр. 42—43).

¹⁾ См. журналъ отъ 13 августа 1726 г. въ Сборн. Русск. Ист. Общ., т. 56, стр. 37.

²⁾ См. журналъ 14 августа 1726 г. въ Сборн. Русск. Ист. Общ., т. 56, стр. 40.

³⁾ Ibid. стр. 85.

⁴⁾ Ibid. стр. 51—52.

⁵⁾ Ibid. стр. 81—82.

Сопоставляя эти факты, проф. А. Н. Филипповъ высказываетъ предположеніе, что измѣненія, произвольно внесенныя Совѣтомъ въ исполнительные указы, сдѣлались извѣстны императрицѣ, можетъ быть, вслѣдствіе возраженія Сената ¹⁾. Едва-ли это такъ. Указъ 4 августа былъ взятъ обратно Екатериною I-ю 14 августа, а протестъ Сената не могъ возникнуть раньше 24 августа, такъ какъ только въ этотъ день былъ рѣшенъ въ Совѣтѣ вопросъ о передачѣ земли Остерману. Нельзя въ то же время, однако, не согласиться съ уважаемымъ ученымъ, когда онъ утверждаетъ, что указъ 4 августа въ первоначальномъ своемъ видѣ содержалъ слово „всего“; на это указываетъ и его текстъ, напечатанный въ бумагахъ Совѣта, и ссылка Сената въ его возраженіи ²⁾. Добавимъ сюда, что, какъ отмѣчено выше, слово „всего“ почему-то попало въ исполнительный указъ изъ Совѣта въ Сенатъ (см. текстъ его въ Полн. Собр. Зак. № 4945), тогда какъ оно было исключено въ исполнительныхъ указахъ изъ Совѣта въ коллегіи (см. текстъ въ Сборн. Ист. Общ., т. 56, стр. 22). Такимъ образомъ указаніе въ журналѣ Совѣта 17 сентября, что въ указѣ „учинена только добавка всего Верховнаго тайнаго совѣта“, представляется нѣсколько сомнительнымъ. Проф. А. Н. Филипповъ предполагаетъ, что эти слова относятся не къ подлиннику указа, а къ его копіи. Прямыхъ указаній на это нѣтъ. Въ журналѣ рѣчь идетъ о подлинномъ указѣ. Къ сожалѣнію, изъ текста его, напечатаннаго въ Сборникѣ Русскаго Историческаго Общества, нельзя сдѣлать никакихъ выводовъ, гдѣ помѣщено въ подлинникѣ слово „всего“, — въ текстѣ или между строками, въ формѣ приписки. Текстъ исполнительнаго указа въ Сенатъ, напечатанный въ Полномъ Собраніи Законовъ, и протестъ Сената заставляютъ думать, что слово „всего“ было въ первоначальной редакціи. Но тогда запись въ журналѣ 17 сентября о добавкѣ надо считать извѣстнаго рода уловкой Совѣта, чтобы объяснить разногласія въ текстѣ исполнительныхъ указовъ; это предположеніе имѣетъ нѣкоторую вѣроятность, такъ какъ Совѣтъ 17 же сен-

¹⁾ Назв. соч., стр. 186—187.

²⁾ Назв. соч., стр. 187, прим. 47.

тября распорядился разослать новые исполнительные указы и „то слово прибавочное приправить“. Чувствуя свою вину, Совѣтъ хотѣлъ замаскировать ее ссылкой на императрицу, благо журналы и протоколы его оставались въ секретѣ.

Возможно и такое предположеніе. Узнавъ о своеволии Совѣта, Екатерина I могла потребовать свой указъ назадъ, чтобы удостовѣриться, дѣйствительно-ли въ немъ есть прямое указаніе, что объявляемыя Высочайшія повелѣнія должны подписываться Совѣтомъ *in сопроге*. Убѣдившись же, что первоначальная редакція содержитъ слово „всего“, она могла сдѣлать какую нибудь отмѣтку, напр., подчеркнуть это слово, или что-нибудь въ этомъ родѣ; Совѣтъ же, чтобы сохранить внѣшнее приличіе, сдѣлалъ видъ, что онъ понимаетъ подобную отмѣтку, какъ особое собственноручное добавленіе государыни въ текстѣ именного указа, и распорядился уже официально внести соотвѣтствующія поправки въ исполнительные указы ¹⁾.

Два эпизода, случившіеся спустя полгода, хорошо иллюстрируютъ это дѣло. Въ началѣ марта слѣдующаго года по инициативѣ одного изъ членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, герцога голштинскаго ²⁾, Совѣтъ рѣшилъ соединить въ одномъ лицѣ должности сенатскаго оберъ-прокурора и генераль-рекетмейстера. Протоколъ по этому дѣлу былъ подписанъ всѣми членами ³⁾, а исполнительный указъ въ Сенатъ—однимъ секретаремъ Совѣта Степановымъ. Сенатъ запротестовалъ, и Совѣту пришлось уступить; было рѣшено заготовить новый указъ уже за подписями всѣхъ членовъ. Это произошло 9 марта. Въ то же время въ Совѣтѣ разсматривалось другое дѣло—о перечеканкѣ мѣдныхъ денегъ. Протоколъ былъ подписанъ 8 марта всѣми членами Совѣта ⁴⁾. Но, когда 3 марта Совѣтъ

¹⁾ По поводу этого инцидента см. возраженія проф. А. С. Алексѣева („Легенда объ олигархическихъ тенденціяхъ Верховнаго Тайнаго Совѣта въ царствованіе Екатерины I“, Русск. Обзорѣніе 1896 г. № 1—4) и отвѣтъ проф. А. Н. Филиппова („Къ вопросу о Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ“, Русск. Мысль, 1896 г. № 6—7).

²⁾ Сборн. Русск. Ист. Общ., т. 63, стр. 190.

³⁾ Ibid., стр. 208.

⁴⁾ Ibid., стр. 220—221.

послать одного из своих секретарей къ Меншикову, чтобы тотъ подписалъ указъ о перечебанкѣ мѣдной монеты, Меншиковъ отказался, сказавъ, „что оныхъ указовъ всѣмъ Верховнаго тайнаго совѣта особамъ подписывать не надлежитъ, понеже довольно того, что и протоколъ всѣ закрѣпили“ ¹⁾. Повторная поѣздка къ всемогущему временщику на этотъ разъ уже тайнаго кабинетъ-секретаря Макарова тоже не увѣнчалась успѣхомъ. Меншиковъ „объявилъ, чтобы тѣ указы закрѣпить только одному дѣйствительному статскому совѣтнику Степанову, а всѣмъ-де крѣпить не для чего, чтобы не дать тѣмъ образца впредъ, понеже-де протоколъ о томъ закрѣпленъ всѣхъ руками, который имѣется въ канцеляріи, а со оногo посылать надобно за одною рукою“ ²⁾. Весьма естественно, что, когда три дня спустя въ присутствіи Меншикова Совѣту былъ представленъ къ подписи указъ по дѣлу о соединеніи въ одномъ лицѣ должности оберъ-прокурора и генераль-рекетмейстера, Совѣтъ, очевидно, подъ вліяніемъ всеильнаго вельможи, измѣнилъ свое первоначальное рѣшеніе; члены Совѣта указа не подписали, а подписалъ его одинъ секретарь Степановъ ³⁾. Такимъ образомъ путемъ произвольнаго толкованія Верховный Тайный Совѣтъ совершенно извратилъ мысль указа 4 августа и возвратился самовольно къ прежнему порядку, установленному указомъ 8 февраля 1726 г. На этотъ разъ поведеніе Совѣта не вызвало уже никакого воздѣйствія со стороны Екатерины I. Здѣсь, очевидно, сказалось вліяніе Меншикова.

Съ воцареніемъ Петра II фактическое положеніе Верховнаго Тайнаго Совѣта не измѣнилось: по прежнему онъ продолжалъ управлять государствомъ, осуществляя всѣ функціи верховной власти. Но теперь это положеніе получило юридическое основаніе. По „Тестаменту“ Екатерины I Совѣтъ получилъ права регентства на все время малолѣтства государя. „Во время малолѣтства, гласитъ п. 4 „Тестамент“ ⁴⁾,

¹⁾ Ibid., стр. 231.

²⁾ Сб. Русск. Ист. Общ., т. 63, стр. 236.

³⁾ Ibid., стр. 242.

⁴⁾ П. С. З. № 5007.

имѣють Администрацію вести Наши обѣ Цесаревны ¹⁾, Герцогъ ²⁾ и прочіе Члены Верховнаго Совѣта, который обще изъ 9 персонъ состоятъ имѣеть“. Права членовъ администраціи опредѣляются слѣдующею (5-ою) статьею „Теста-мента“: „И симъ имѣть полную власть Правительствующаго Самодержавнаго Государа, токмо опредѣленія о сукцессіи ни въ чемъ не отмѣнять“.

„Тестаментъ“ Екатерины I, какъ извѣстно, былъ объявленъ во всенародное извѣстіе манифестомъ 7 мая 1727 г. о восшествіи на престолъ Петра II, какъ своего рода легальный титулъ преемства власти. Такимъ образомъ съ этого момента Верховный Тайный Совѣтъ, въ усиленномъ членами царской фамиліи составѣ, и юридически, и фактически дѣлается высшею властью въ государствѣ, и его рѣшенія, внѣшнимъ образомъ постановляемыя отъ имени малолѣтняго монарха, не нуждаются болѣе ни въ чьей санкціи. Для законности ихъ, согласно ст. 6 „Теста-мента“, они должны быть постановляемы большинствомъ голосовъ, — и только. Другихъ ограничительныхъ условій не было. Наоборотъ, дабы оградить регентство отъ непріятныхъ послѣдствій въ будущемъ, ст. 7 „Теста-мента“ постановляетъ: „Великій князь имѣеть въ совѣтѣ присутствовать, а по окончаніи администраціи ни отъ кого никакого отвѣта не требовать“. Итакъ, Совѣтъ получилъ безграничную и безотвѣтственную власть, дѣйствительно равную власти самодержавной. При такихъ условіяхъ не было уже надобности стѣсняться какими бы то ни было прежними формами, прибѣгать къ уловкамъ, близкимъ къ передержкамъ, чтобы усилить свое значеніе. Совѣтъ такъ это и понималъ. Въ одномъ изъ первыхъ засѣданій послѣ смерти Екатерины I, 12 мая 1727 г., опять возникъ вопросъ, кто будетъ подписывать указы Совѣта по состоявшимся протоколамъ, всѣ члены или по прежнему одинъ секретарь Степановъ. Разумѣется, теперь, когда возражать было некому, вопросъ былъ рѣшенъ въ пользу послѣдняго ³⁾. Но

¹⁾ Т. е. Анна Петровна и Елизавета Петровна.

²⁾ Голицинскій, мужъ Анны Петровны, который уже былъ членомъ Совѣта.

³⁾ См. журналъ Совѣта въ Сборн. Русск. Ист. Общ., т. 63, стр. 481.

теперь и этого казалось мало. Въ томъ же засѣданіи, на которомъ, вѣстать сказать, вопреки „Тестаменту“, не присутствовали ни Петръ II, ни обѣ цесаревны, былъ рѣшенъ другой вопросъ, должны-ли они подписывать всѣ протоколы Совѣта. Рѣшили, что особамъ царской фамиліи „не о важныхъ дѣлахъ протоколовъ крѣпить не надобно“ ¹⁾.

О какихъ-либо ограниченіяхъ объявляемыхъ указовъ въ эту эпоху говорить едва-ли можно. Юридически, съ точки зрѣнія „Тестамент“, бывшаго единственнымъ легальнымъ титуломъ регентства, такихъ указовъ и быть не могло. Всѣ акты верховной власти должны были исходить отъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Словесныя же Высочайшія повелѣнія монарха не могли имѣть юридической силы, вслѣдствіе его малолѣтства. Если же онъ и изъявлялъ свою волю въ отдѣльных случаяхъ, когда участвовалъ въ засѣданіяхъ Совѣта, она не была обязательна, такъ какъ рѣшенія должны были постановляться большинствомъ голосовъ, и малолѣтнему императору не было предоставлено никакихъ преимуществъ.

Такое положеніе вещей рѣзко измѣнилось съ паденіемъ Меньшикова. 8 сентября 1727 г., явившись въ Совѣтъ подъ впечатлѣніемъ ареста своего всевластнаго опекуна, Петръ II подписалъ два указа, какъ отмѣчено въ журналѣ „о бытности и присутствіи Его Величества впредь въ Верховномъ тайномъ совѣтѣ и о неслушаніи указовъ или писемъ князя Меньшикова и другихъ“ ²⁾.

Повидимому, эти два указа напечатаны въ Полномъ Собраніи Законовъ подъ №№ 5150 и 5151. Вотъ ихъ текстъ: 1) Понеже Мы намѣрены немедленно въ С.-Петербургъ возвратиться и по возвращеніи Нашемъ стоять на лѣтнемъ Нашемъ Дворѣ:

¹⁾ Въ дѣйствительности ихъ участіе въ дѣлахъ Совѣта выразилось въ очень скромныхъ рамкахъ. Петръ II былъ въ Совѣтѣ счетомъ 10 разъ (Сборн. Русск. Ист. Общ., т. 63, стр. 473, 782, т. 69, стр. 195, 270, 271, 276, 333, 767, т. 79 стр. 115, 271), обѣ цесаревны и того менѣе (объ ихъ участіи см. Сб. Русск. Ист. Общ., т. 63, стр. 509, 525; также проф. А. Н. Филипповъ, назв. соч. стр. 63 прим. 62 и стр. 192 прим. 50, и Соловьевъ—Исторія Россіи, т. 19, стр. 90, 94). Фактически всѣмъ управлялъ Верховный Тайный Совѣтъ, безъ церемоніи игнорируя п 4 „Тестамент“.

²⁾ Сб. Русск. Ист. Общ. т. 69 стр. 270.

того ради о томъ Нашему Верховному Тайному Совѣту чрезъ сіе объявляемъ, чтобъ оный Нашъ лѣтній домъ немедленно къ пріѣзду нашему былъ изготвленъ и отъ гвардіи Нашей къ оному приставить караулъ пристойной, *какъ Мы о томъ изустно приказали* Нашему генералъ-лейтенанту и маіору отъ гвардіи Семену Салтыкову. И понеже Мы такожде Всемиловѣйше намѣрены, для лучшаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и къ лучшей пользѣ вѣрныхъ подданныхъ Нашихъ, Сами въ Верховномъ Нашемъ Тайномъ Совѣтѣ присутствовать, и для того потребно, дабы оный Совѣтъ всегда отправлялся при боку Нашемъ, того ради извольте въ томъ же Нашемъ лѣтнемъ Дворѣ занять одну палату, въ которой бы по пріѣздѣ Нашемъ оной Совѣтъ отправляемъ быть могъ“. 2) „Понеже Мы Всемиловѣйшее намѣреніе взяли отъ сего времени Сами въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ присутствовать, и *всѣмъ указамъ отправленнымъ быть за подписаніемъ собственныя Нашей руки и Верховнаго Тайнаго Совѣта*; того ради повелѣли, дабы никакихъ указовъ или писемъ, о какихъ бы дѣлахъ оныя ни были, которые отъ князя Меншикова, или отъ кого бъ иного партикулярно писаны или отправлены будутъ, не слушать и по онымъ отнюдь не исполнять, подъ опасеніемъ Нашего гнѣва; и о семъ публиковать всенародно во всемъ Государствѣ и въ войскѣ изъ Сената“¹⁾.

¹⁾ Первый изъ приведенныхъ въ текстѣ указовъ напечатанъ въ П. С. З. (№ 5150) подъ названіемъ Именного, даннаго Верховному Тайному Совѣту, имѣетъ заглавіе: „О заготовленіи въ С.-Петербургѣ лѣтнаго Дворца съ должнымъ карауломъ для пребыванія Государя Императора и объ отведеніи въ ономъ особой палаты для Верховнаго Тайнаго Совѣта, въ коемъ будетъ присутствовать лично Его Величество“, и дату—6 сентября; второй же (№ 5151) озаглавленъ: „Именной, состоявшійся въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ. О нечиненіи исполненія ни по какимъ словесно или письменно объявляемымъ повелѣніямъ, кромѣ указовъ, за подписаніемъ Государя Императора и Верховнаго Тайнаго Совѣта“, и имѣетъ дату—8 сентября. Разница датъ можетъ вызвать сомнѣніе, по крайней мѣрѣ, относительно перваго указа, зачѣмъ понадобилось 8 сентября подписывать указъ заднимъ числомъ, или это не тотъ указъ, о которомъ упоминаетъ журналъ Совѣта отъ 8 сентября? Но, судя по сохранившимся документамъ, 6 сентября не было засѣданія Совѣта, а въ засѣданіи 7-го сентября присутствовалъ Меншиковъ. 8-го же его не было, и въ журналѣ записано, что Петръ II подписалъ два „приготовленные“ указа; кромѣ того отмѣчена одна характерная

Смыслъ второго изъ приведенныхъ указовъ ясенъ. Онъ категорически возстановляетъ правила Генеральнаго Регламента, что всѣ указы должны быть не словесные, а подписанные самимъ государемъ. Въмѣстѣ съ тѣмъ, считаясь съ неполною дѣеспособностью малолѣтняго императора, согласно „Тестаменту“, новый законъ требуетъ одновременнаго подписанія указовъ кромѣ государя и Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ. Третьи лица отнынѣ не уполномочены объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія. Объявляемыхъ указовъ велѣно „не слушать и по онымъ отнюдь не исполнять, подъ опасеніемъ нашего гнѣва“. Первый изъ приведенныхъ выше указовъ косвенно подтверждаетъ правило второго. Именно въ немъ опредѣленно указано, что онъ, такъ сказать, оформливаетъ устное распоряженіе монарха, сдѣланное ранѣе. Словесное повелѣніе закрѣпляется собственноручною подписью государя.

Недолго однакоже продержался новый порядокъ даже на бумагѣ: немного болѣе двухъ недѣль. За это время Петръ II

подробность объ этихъ указахъ: „и который, читаемъ въ журналѣ, оставленъ въ Верховномъ тайномъ совѣтѣ, тотъ подписанъ и отъ министровъ, а который посланъ въ Сенатъ и въ печать велѣно издать, тотъ тою же за единою рукою Его Императорскаго Величества отправленъ“ (Сб. Русск. Ист. Общ., т. 69, стр. 270). Очевидно, здѣсь рѣчь идетъ о двухъ разныхъ указахъ. Трудно допустить, чтобы императору дали подписать два экземпляра одного и того же указа. Между тѣмъ въ Полномъ Собраніи Законовъ передъ указомъ 8 сентября напечатанъ приведенный въ текстѣ указъ 6 сентября. Правда, заглавіе его не сходится съ записью въ журналѣ Совѣта. Но эти заглавія создались впоследствии при кодификаціи, а содержаніе указа скорѣе соответствуетъ журналу Совѣта. (Ср. заглавія обоихъ указовъ по Описи Сенат. Арх. Баранова, т. II, стр. 99). Поэтому я думаю, что указъ подъ № 5150 и есть одинъ изъ тѣхъ двухъ указовъ, о которыхъ упоминаетъ журналъ 8 сентября. Не надо забывать, что оба указа были приготовлены ранѣе. Возможно, что на одномъ изъ нихъ выставили намѣренно дату 6 сентября, тѣмъ болѣе, что, какъ видно изъ его содержанія, имъ подтверждается устное распоряженіе императора, сдѣланное ранѣе. Приведенная выше подробность о скрѣпѣ одного изъ указовъ членами Совѣта, мнѣ кажется, подтверждаетъ этотъ выводъ. Тотъ указъ, который содержалъ распоряженіе общаго характера и подлежалъ по тексту своему обнародованію, послали въ Сенатъ за одною подписью Петра II. Другой же, который относился только къ Верховному Тайному Совѣту и содержалъ распоряженіе частнаго характера, члены Совѣта скрѣпили и оставили въ Совѣтѣ. Впоследствии и онъ попалъ въ Полное Собраніе Законовъ, но въ моментъ изданія, очевидно, его не имѣли въ виду публиковать.

всего два раза былъ въ Совѣтъ¹⁾, и сохранились указанія, что онъ дѣйствительно подписалъ нѣсколько указовъ²⁾. Верховный Тайный Совѣтъ продолжалъ по прежнему рѣшать дѣла отъ имени государя, журналы, протоколы и указы подписывались членами Совѣта, а государь едва-ли ихъ и видѣлъ. Но скоро Совѣтъ нашелъ излишнимъ подписывать указы. Въ журналѣ 23 сентября 1727 г. встрѣчается такая записъ: „Крѣплены нѣкоторые указы, а прочіе оставили, сказавъ, что довольно имъ крѣпить одни протоколы, а прочіе бѣ, происходящіе по протоколамъ, крѣпить по прежнему³⁾“. Прежній привычный порядокъ казался удобнѣе, и Совѣтъ рѣшилъ возстановить его официально, тѣмъ болѣе, что было мало надежды на большее вниманіе юнаго императора къ государственнымъ дѣламъ. Черезъ два дня Совѣтъ подписалъ журналъ слѣдующаго содержанія: „1727 года, сентября въ 25-й день Его Императорское Величество указалъ: хотя предъ симъ сего жъ мѣсяца 8-го числа выданъ Его Императорскаго Величества указъ, что изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта всѣ указы отправлены быть имѣють, за подписаніемъ собственной Его Величества руки; но понеже оныя содержаны быть имѣють въ канцеляріи Верховнаго Тайнаго Совѣта, того ради по онымъ указы Его Императорскаго Величества въ Сенатъ и въ прочія мѣста отправлять за рукою одного тайнаго совѣтника Василия Степанова—о томъ въ Сенатъ и въ прочія мѣста послать указы“⁴⁾. Кромѣ журнала по этому дѣлу составили протоколъ тождественнаго содержанія, подписанный на другой день членами Совѣта, присутствовавшими въ засѣданіи: генераль-адмираломъ графомъ Апраксинымъ, канцлеромъ графомъ Головкинымъ, княземъ Голицынымъ и барономъ Остерманомъ⁵⁾. Указы въ Сенатъ, Синодъ и обѣ военныя коллегіи по этому дѣлу были подписаны, судя по

¹⁾ 9 и 18 сентября; объ этомъ см. журнальную записку Совѣта въ Сборн. Русск. Ист. Общ., т. 69, стр. 333.

²⁾ См. отпускъ указа 9 сентября въ Сб. Русск. Ист. Общ., т. 69 стр. 272 и журналы Совѣта 16 и 18 сентября (тамъ же, стр. 295 и 331).

³⁾ Сб. Русск. Ист. Общ., т. 69, стр. 348.

⁴⁾ Сборн. Русск. Ист. Общ., т. 69 стр. 352.

⁵⁾ Тамъ же, стр. 357—358.

журналу ¹⁾), тѣми же членами Совѣта 27 сентября. Въ Сенатъ указъ поступилъ, вѣроятно, на другой день, но былъ распу-бликованъ только 3 октября ²⁾).

Въ текстѣ обнародованнаго указа замѣтна, однакоже, нѣкоторая разниа съ журналомъ и протоколомъ Совѣта. Онъ написанъ какъ-бы отъ лица самого императора: „Хотя предъ симъ сего жъ мѣсяца 8 числа выданъ *нашъ* указъ, что изъ Верховнаго тайнаго совѣта всѣ *наши* указы отправлены быть имѣютъ за подписаніемъ собственной *нашей* руки и Верховнаго *нашего* тайнаго совѣта; но, понеже оныя содер-жаны быть имѣютъ въ канцеляріи *нашего* Верховнаго тайнаго совѣта: того ради *указали Мы*, по онымъ *наши* указы въ Сенатъ и въ прочія мѣста отправлять за рукою *Нашего* тайнаго совѣтника Степанова по *прежнему и по онымъ исполнять*“. Набранныя курсивомъ слова или просто отсут-ствуютъ въ текстѣ протокола, или замѣнены другими выра-женіями. Несмотря на все свое самовластье, Верховный Тай-ный Совѣтъ, поддѣлавъ, вѣроятно, Высочайшее повелѣніе въ засѣданіи 25 сентября, не рѣшился дальше выступить открыто и, для приданія своимъ дѣйствіямъ нѣкотораго вида закон-ности, пошелъ уже на настоящій подлогъ, отправивъ въ Се-натъ именной указъ, редактированный отъ лица монарха, но не имѣвшій его подписи. Строго говоря, Сенатъ, руко-водствуясь указомъ Петра II отъ 8 сентября, долженъ былъ отказаться принять указъ 27 сентября, какъ не подписан-ный государемъ. Возможно, что дѣло не обошлось безъ ве-дразумѣній; на это даетъ указаніе задержка въ обнародо-ваніи послѣдняго. Но, вѣроятно, какъ это бывало раньше, протестъ Сената не имѣлъ успѣха. Слишкомъ ужъ онъ былъ приниженъ Совѣтомъ въ это время ³⁾.

¹⁾ Тамъ же, стр. 372.

²⁾ П. С. З. № 5173. Указъ этотъ напечатанъ подъ заглавіемъ: „Именной, состоявшійся въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ. О чиненіи должнаго исполненія по именнымъ указамъ за подписаніемъ тайнаго совѣтника Степанова“, и снаб-женъ примѣчаніемъ „объявленъ Сенату сентября 28“. Последнее легко объ-ясняется сопоставленіемъ датъ по журналамъ Совѣта. Но, почему Сенатъ пять дней не публиковалъ указа, неизвѣстно. Отмѣтимъ кстати, что этотъ указъ со-вѣтъ не значится по Описи Баранова (т. II стр. 104—105).

³⁾ Филипповъ, назв. соч., стр. 189—192, 207—208.

Характерна также мотивировка указа 27 сентября. По смыслу его, указы какъ-бы дѣлятся на двѣ категоріи: одну, которую можно назвать указами главными или основными; эти указы, предполагается, будутъ подписывать государь и Совѣтъ, и они будутъ храниться въ канцеляріи Совѣта; вторую же группу указовъ составлять тѣ, которые отправляются на основаніи первыхъ въ подчиненныя мѣста, т. е. указы исполнительные, —будетъ подписывать Степановъ.

Юридически, строго говоря, оба указа, и указъ Петра II 8 сентября, и указъ Верховнаго Тайнаго Совѣта 27 сентября, были ничтожны. По Тестаменту Еватеринны I, въ силу котораго Петръ II вступилъ на престолъ и который, въ сущности, являлся единственнымъ легальнымъ титуломъ новаго правительства, до совершеннолѣтія юнаго императора во главѣ государства долженъ былъ стоять Верховный Тайный Совѣтъ въ усиленномъ составѣ ¹⁾. Никакихъ самостоятельныхъ дѣйствій въ сферѣ государственнаго управленія Петръ II даже не имѣлъ права предпринимать. Слѣдовательно указы, подписанные имъ однимъ, не подлежали исполненію. Съ другой стороны, и Совѣтъ, отмѣняя указъ малолѣтняго императора, долженъ былъ для законности рѣшенія сдѣлать постановленіе большинствомъ голосовъ, на основаніи п. 6 Тестаamenta: „Множествомъ голосовъ вершить всегда, и никто одинъ повелѣвать не имѣетъ и не можетъ“, и при участіи тѣхъ особъ царской фамиліи, которыя согласно п. 4 Тестаamenta входили въ его составъ. На дѣлѣ члены Совѣта не подписали указа 8 сентября, хотя самъ Петръ II лично подписалъ его въ засѣданіи Совѣта, и такимъ образомъ Совѣтъ какъ бы подчеркнул полную самостоятельность юнаго императора въ этомъ дѣлѣ. Отмѣняя же указъ, Совѣтъ 25 сентября, выражаясь

¹⁾ Вопросъ о времени совершеннолѣтія Петра II представляется неяснымъ. Въ ст. 3 „Тестаamenta“ содержится по этому поводу слѣдующее правило: „До . . . лѣтъ не имѣетъ за юностью въ Правительство вступать“, но возрастъ не указанъ. Историкъ Соловьевъ путемъ сопоставленія иностраннаго и русскаго текстовъ „Тестаamenta“ приходитъ къ заключенію, что совершеннолѣтіе Петра II должно было наступить по достиженіи имъ 16 лѣтъ (Исторія Россіи, т. XIX, изд. 1876 г., стр. 375 прим. 34). Но въ официальномъ текстѣ „Тестаamenta“ лѣта не указаны, и такимъ образомъ вопросъ оставался открытымъ.

мягко; создалъ фикцію словеснаго Высочайшаго повелѣнія, рѣшилъ дѣло безъ участія членовъ изъ состава царской фамилии и въ заключеніе прибѣгнулъ къ непозволительной перекладкѣ, придавъ отправленному въ Сенатъ, т. е. подлежащему обнародованію, указу внѣшнюю форму указа именного. Съ точки зрѣнія права, поведеніе участвовавшихъ въ сентябрьской исторіи лицъ было совершенно недопустимо.

Какъ бы то ни было, Верховный Тайный Совѣтъ возстановилъ удобное для него положеніе вещей въ духѣ указа 8 февраля 1726 г. и до конца царствованія Петра II пользовался безграничнымъ и безконтрольнымъ правомъ издавать Высочайшія повелѣнія. Послѣ смерти Петра II въ эпоху пресловутыхъ „кондицій“, оставшись единственнымъ фактически главою государства, Совѣтъ издаетъ распоряженія уже отъ своего имени, такъ что тутъ говорить о какихъ либо ограниченіяхъ объявляемыхъ указовъ не приходится ¹⁾. Что же касается тогдашнихъ проектовъ русской конституціи, не исключая „кондицій“, они носили слишкомъ рудиментарный характеръ, чтобы затронуть вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ ²⁾.

Перемѣна наступаетъ послѣ 25 февраля 1730 г., когда были разорваны знаменитыя „кондиціи“. 4 марта 1730 г. были изданы 2 манифеста: объ уничтоженіи Верховнаго Тай-

¹⁾ Исключительно отъ своего имени Совѣтъ распоряжался со дня смерти Петра II (18 января 1730 г.) до пріѣзда въ Москву Анны Іоанновны (10 февраля 1730 г.). Послѣ этого всѣ протоколы Совѣта имѣютъ форму Высочайшихъ повелѣній императрицы. Особенно напряженную дѣятельность Совѣтъ проявилъ съ 21 по 25 февраля: за эти четыре дня было разрѣшено множество текущихъ дѣлъ и состоялось 37 протоколовъ. Были-ли они доложены императрицѣ, въ дѣйствительности, изъ документовъ не видно. Но, судя по датамъ приложений къ протоколамъ, Совѣтъ стремился закончить скорѣе разныя старыя дѣла; послѣдній протоколъ помѣченъ 25 февраля (Сб. Русс. Ист. Общ. т. 101, стр. 427—447, 449—552).

²⁾ Подробности объ этихъ проектахъ см. Корсакова—Возареніе Анны Іоанновны 1880 г.; ср. также Градовскаго—Высшая администрація (Собр. соч. т. I стр. 145), Милюкова—Изъ исторіи русской интеллигенціи 1907 г. стр. 7, Якушкина—Государственная власть и проекты государственной реформы 1906 г. стр. 19—20 и слѣд., Костомарова—Русская исторія въ жизнеописаніяхъ ея главнѣйшихъ дѣятелей 1888 г. т. II стр. 120—142, Ключевскаго—Курсъ русской исторіи. т. IV, 1910 г. стр. 375—379.

наго Совѣта и о возстановленіи Сената, при чемъ въ обоихъ подчеркивалось, что Сенатъ долженъ руководствоваться указами „должности“ Петра Великаго ¹⁾).

Отсюда, казалось, былъ прямой выводъ, что возстанавлиется во всей силѣ одинъ изъ важнѣйшихъ Петровскихъ законовъ, Генеральный Регламентъ, согласно которому „ . . . всѣ указы Его Величества . . . подлежатъ быть письменные и зарученные, а не словесные“.

Но, какъ ни одно изъ быстро смѣнявшихся послѣ смерти преобразователя правительство не покушалось отмѣнить этотъ актъ, ни одно изъ нихъ и не думало его возстановлять. Принципъ, выраженный въ Генеральномъ Регламентѣ относительно словесныхъ указовъ, на практикѣ не имѣлъ приложенія, и *tacito consensu* каждое правительство продолжало ей слѣдовать.

Анна Иоанновна не составляла въ этомъ случаѣ исключенія. Съ первыхъ же шаговъ своей самостоятельной дѣятельности въ государственномъ управленіи, избавившись отъ опеки Верховнаго Тайнаго Совѣта, она широко примѣняетъ систему словесныхъ Высочайшихъ повелѣній. Разница тутъ только въ томъ, что теперь для нихъ уже нѣтъ никакихъ ограничительныхъ условій, и, по общему правилу, объявляютъ указы сенаторы ²⁾). Очевидно, на первыхъ порахъ еще не успѣло сказаться неудобство отъ беспорядочности подобнаго рода указной практики, обычно приводившее въ предшествовавшія царствованія къ законодательной регламентаціи этого вопроса. Но это продолжалось, повидимому, недолго. Естественная тенденція каждаго носителя неограниченной власти привлекать къ себѣ на помощь ограниченный кругъ прибли-

¹⁾ Собр. Русс. Ист. Общ. т. 101, стр. 552—553.

²⁾ Впрочемъ, бывали случаи объявленія Высочайшихъ повелѣній и низшими чинами. Такъ, 17 марта 1730 г. оберъ-секретарь Козьминъ объявилъ Сенату, по приказанію сенатора князя Черкаскаго, Высочайшее повелѣніе относительно строительныхъ работъ въ Кремлѣ. (Объ этомъ, какъ и о другихъ случаяхъ объявленія Высочайшихъ указовъ въ разсматриваемую эпоху, см. архивныя данныя въ „Исторіи Сената“ юби. изд. т. I стр. 488—489, а также статью В. И. Веретенникова—„Къ исторіи генераль-прокуратуры въ Россіи въ первой половинѣ XVIII вѣка“ въ Журн. Мин. Юст. 1914 г. № 6).

женныхъ, вмѣсто обширнаго и многолюднаго учрежденія, за-
ставила и Анну Иоанновну сперва негласно выдѣлить изъ
среды сенаторовъ нѣсколькихъ довѣренныхъ лицъ, которымъ
она поручала важнѣйшія дѣла, а впослѣдствіи и образовать
изъ нихъ особое учрежденіе, извѣстное подъ названіемъ Каби-
нета, или Кабинета Министровъ ¹⁾.

Близость Кабинета къ императрицѣ естественно приводила
къ тому, что Кабинетъ былъ учрежденіемъ, черезъ которое
выражалась воля государыни. Но, такъ какъ вначалѣ самое
существованіе Кабинета было негласнымъ, участіе его въ
объявленіи Высочайшихъ повелѣній не было оформлено. Позд-
нѣе, когда указами ^{18 октября}_{6 ноября} 1731 г. ²⁾. Кабинетъ былъ
сдѣланъ учрежденіемъ официальнымъ, его положеніе тѣмъ
не менѣе оставалось очень неопредѣленнымъ: точной и закон-
ченной организаціи онъ не получилъ; по справедливому за-
мѣчанію проф. А. Н. Филиппова, — „неопредѣленность облика
. . . позволяла . . . практикѣ жизни дорисовывать . . .
то, что . . . было обозначено лишь эскизно самимъ зако-
нодателемъ“ ³⁾. Практика же естественно вела къ тому,
чтобы наиболѣе близкое къ государынѣ учрежденіе сосре-
доточило въ своихъ рукахъ всѣ Высочайшія повелѣнія. И дѣй-
ствительно, насколько можно судить по сохранившимся до-
кументамъ, Кабинетъ Министровъ является въ эту эпоху едва-
ли не единственнымъ учрежденіемъ, объявлявшимъ указы
императрицы. Ограничительныхъ правилъ на этотъ счетъ не
было никакихъ, по крайней мѣрѣ, въ первую половину цар-
ствованія Анны Иоанновны. Нормы, изданныя въ періодъ

¹⁾ О негласномъ существованіи Кабинета см. проф. А. Н. Филипповъ — „Докладъ Императрицѣ Елизаветѣ Петровнѣ о возстановленіи власти Правитель-
ствующаго Сената“ въ Журн. Мин. Нар. Просв. 1897 г. кн. 2 стр. 289; его же „Правительствующій Сенатъ въ царствованіе Анны Иоанновны и Иоанна Ан-
тоновича“ въ юбил. изд. Исторіи Сената, т. I, стр. 500—505.

²⁾ Первоначальный указъ объ учрежденіи Кабинета состоялся 18 октября
1730 г. (См. его текстъ въ Сб. Русс. Ист. Общ. т. 104 стр. 1), но онъ былъ
объявленъ только кабинетъ-министрамъ и Сенату; опубликованъ же былъ
другой указъ, состоявшійся 6 ноября 1730 г. (П. С. З. № 5871). Объ этихъ
указахъ см. Исторію Сената, юбил. изд. т. I, стр. 501—503.

³⁾ Назв. соч., стр. 503.

господства Верховнаго Тайнаго Совѣта, отпали сами собой съ его упраздненіемъ. Единственно, что можно было считать дѣйствовавшимъ правомъ въ этой области,—указъ Петра Великаго 11 декабря 1724 г. А въ немъ содержалось, какъ извѣстно, одно ограниченіе для объявляемыхъ указовъ: они не должны противорѣчить „законамъ и правамъ“ ¹⁾.

Круга тѣхъ лицъ, которыя имѣютъ право объявлять Высочайшія повелѣнія, Петровскій указъ не касается. Слѣдовательно, Кабинетъ Министровъ, какъ и всякія другія лица, уполномоченныя монархомъ, могъ объявлять его указы. На практикѣ такъ оно и вышло. Итоги ея, по подсчету изслѣдователя ²⁾, сводятся къ слѣдующему: въ первый годъ своего существованія Кабинетъ совсѣмъ не объявляетъ Высочайшихъ указовъ, во второй онъ объявилъ двѣ Высочайшія резолюціи, въ третій—одно Высочайшее повелѣніе и нѣсколько сообщеній о Высочайшихъ повелѣніяхъ въ Сенатъ, въ четвертый и первую половину пятого, добавимъ отъ себя, объявленіе Кабинетомъ Высочайшихъ повелѣній дѣлается явленіемъ зауряднымъ ³⁾.

Практика эта, однако, сложилась, видимо, не безъ треній. По крайней мѣрѣ, есть указанія на нѣкоторый, правда, робкій протестъ со стороны Сената, въ особенности въ первые года новаго царствованія, когда сенаторы еще находились подъ впечатлѣніемъ манифеста 1730 г. о возстановленіи правъ Сената.

Сенатъ исходилъ въ этихъ случаяхъ изъ Петровскаго указа о своей должности 27 апрѣля 1722 г., согласно п. 12 котораго: „Въ Сенатѣ никакое дѣло исполнено быти надлежитъ словесно“ ⁴⁾. Но, повидимому, эти протесты не имѣли успѣха, и новая, а въ сущности—старая, практика восторжествовала ⁵⁾.

Въ дѣйствительности, однако, объявленіе Высочайшихъ

¹⁾ Объ этомъ указѣ см. выше.

²⁾ Проф. А. Н. Филиппова—Исторія Сената, юбил. изд. т. I, стр. 513.

³⁾ Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 108, 111.

⁴⁾ П. С. З. № 3978.

⁵⁾ Ист. Сен. т. I стр. 519, 529.

повелѣній исходило не только отъ одного Кабинета. На это жалуется указъ 9 іюня 1735 г.¹⁾, который былъ изданъ съ специальною цѣлью урегулировать вопросъ объ объявляемыхъ указахъ, а косвенное подтвержденіе объявленія указовъ государыни другими лицами, кромѣ Кабинета Министровъ, можно найти въ указѣ 16 іюля 1735 г. объ исполненіи именныхъ словесныхъ указовъ, объявленныхъ о придворныхъ дѣлахъ оберъ-гофмаршаломъ и гофмаршаломъ²⁾. Все это, повидимому, создавало рядъ серьезныхъ неудобствъ, съ которыми правительству Анны Іоанновны приходилось считаться. Для упорядоченія дѣла 9 іюня 1735 г. былъ изданъ указъ слѣдующаго содержанія: „Понеже Намъ извѣстно учинилось, что во многихъ мѣстахъ объявляются словесные Именные Наши указы: того ради указали Мы въ Сенатъ и во всѣ Коллегіи и Канцеляріи подтвердить, чтобъ никакихъ Нашихъ словесныхъ Именныхъ указовъ, кромѣ тѣхъ, которые, за подписаніемъ собственной Нашей руки, или за руками трехъ Нашихъ Кабинетъ-Министровъ будутъ, не принимать и въ дѣйство не производить; а ежели отъ кого какіе словесные указы гдѣ объявлены будутъ, то объ оныхъ рапортовать въ Кабинетъ Нашъ немедленно. Сколько же ихъ, во время Нашего Государствованія, до нынѣ гдѣ отдано и чрезъ кого именно и о какихъ дѣлахъ, и по нихъ какія исполненія были: о томъ обо всемъ забрать въ Сенатъ отовсюду обстоятельныя рапорты, которые подать въ немедленномъ же времени въ Нашъ Кабинетъ. И сей Нашъ указъ объявить во всѣ мѣста“³⁾.

Этимъ указомъ прежде всего какъ-бы завершается положеніе Кабинета Министровъ. То, что до 9 іюня 1735 г. являлось практикой, а частью основывалось на специальныхъ

¹⁾ П. С. З. № 6745.

²⁾ П. С. З. № 6773.

³⁾ Ближайшія обстоятельства изданія этого указа (П. С. З. № 6745) не извѣстны. Въ бумагахъ Кабинета Министровъ не сохранилось никакихъ слѣдовъ, по чьей инициативѣ, кѣмъ и какъ онъ былъ составленъ (См. Сб. Русс. Ист. Общ. т. 111).

полномочійхъ, даваемыхъ Кабинету *ad hoc*, теперь возводится въ общее правило ¹⁾).

Подпись всѣхъ членовъ высшаго государственнаго учрежденія приравнивается къ подписи самого монарха. Правительство Анны Иоанновны въ этомъ отношеніи не ушло дальше правительства Екатерины I.

Обращаясь къ тексту указа 9 іюня 1735 г. и сравнивая его съ аналогичными указами Петра Великаго и Екатерины I, мы замѣчаемъ въ немъ двѣ характерныя особенности. Во-первыхъ, онъ уполномочиваетъ объявлять Высочайшія повелѣнія одно учрежденіе—Кабинетъ *in сопроге*, но ни однимъ словомъ не упоминаетъ, какихъ предметовъ они могутъ касаться. До сихъ поръ, по крайней мѣрѣ въ принципѣ, признавалось Петровское правило, что словесный указъ не можетъ отмѣнять указа, подписаннаго государемъ. Теперь оно исчезаетъ изъ закона, и компетенція объявляемаго указа дѣлается безграничной. Другая, еще болѣе характерная, черта закона 9 іюня 1735 г. та, что онъ допускаетъ возможность неисполненія. „А ежели отъ кого какіе словесные указы гдѣ объявлены будутъ, то объ оныхъ рапортовать въ Кабинетъ Нашъ немедленно“,—читаемъ въ его текстѣ. Что это,—недоговоренная угроза или гласное признаніе своего собственнаго безсилія?

Дѣльцы 1730 г. не могли не знать практики хотя бы послѣднихъ десяти лѣтъ. Возможно, что, учитывая впередъ силу укоренившихся привычекъ власти, они хотѣли обезпечить за собой хотя бы право контроля тѣхъ словесныхъ указовъ, которые будутъ объявлены помимо Кабинета. Характерно, что указъ 9 іюня собственно не предоставляетъ Кабинету монополіи объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія. Онъ только воспрещаетъ принимать и исполнять такія повелѣнія, если они не исходятъ отъ Кабинета. Поэтому, строго говоря, по буквальному тексту указа 9 іюня, лица, не принадлежавшія къ составу Кабинета, могли объявлять Высочайшія повелѣнія,

¹⁾ О специальныхъ полномочіяхъ Кабинета до 1735 г. объявлять Высочайшія повелѣнія см. Исторію Сената, юбил. изд. т. I стр. 507.

но подчиненныя учрежденія не имѣли права принимать ихъ къ исполненію безъ разрѣшенія Кабинета.

Такимъ образомъ въ конечной инстанціи Кабинетъ дѣлался средоточіемъ всѣхъ объявляемыхъ указовъ. Но характерно, что сами авторы указа 9 іюня сознавали свое бессиліе бороться съ установившейся практикой. Да и едва-ли это было возможно. Два факта хорошо обрисовываютъ положеніе вещей.

Указъ 9 іюня, между прочимъ, предписываетъ всѣмъ учрежденіямъ представить въ Сенатъ, а оттуда въ Кабинетъ, рапорты о состоявшихся съ начала царствованія Анны Іоанновны словесныхъ указахъ. Это требованіе встрѣтило возраженіе со стороны начальника Тайной Канцеляріи генерала А. И. Ушакова, заявившаго Кабинету, что въ Тайной Канцеляріи имѣются словесные указы, о которыхъ „никому не извѣстно, и хранятся оныя секретно; для чего Тайная Канцелярія, безъ именного Ея Императорскаго Величества указу, объ ономъ и Сенату объявить опасна“ ¹⁾. Кабинетъ рѣшилъ не требовать словесныхъ указовъ отъ Тайной Канцеляріи. Второй фактъ произошелъ спустя мѣсяцъ съ небольшимъ послѣ изданія указа 9 іюня. Именно 16 іюля вышелъ новый именной указъ, данный на этотъ разъ Придворной Конторѣ; подтверждая общее правило указа 9 іюня, онъ истолковывалъ его однако въ томъ смыслѣ, что указъ 9 іюня не относится къ придворнымъ дѣламъ. Поэтому словесные указы, объявляемые оберъ-гофмаршаломъ и гофмаршаломъ, „о правленіи Двора Нашего и о дѣлахъ придворныхъ“, подлежали исполненію помимо Кабинета ²⁾.

Этими скудными нормами исчерпывается, повидимому, все, что было сдѣлано въ царствованіе Анны Іоанновны для урегулированія вопроса объ объявляемыхъ указахъ.

Въ слѣдующее короткое царствованіе малолѣтняго императора Іоанна Антоновича трудно было ожидать какихъ-либо

¹⁾ П. С. З. № 6753.

²⁾ П. С. З. № 6773. Характерно, что объ этомъ указѣ, какъ и о предъидущемъ, не сохранилось никакихъ слѣдовъ въ бумагахъ Кабинета (Сб. Русс. Ист. Общ. т. 111).

перемѣнъ въ этой области. Оба быстро смѣнившіе другъ друга регентства дѣйствовали отъ имени императора и менѣе всего склонны были умалять или ограничивать свои права. Кабинетъ по прежнему продолжалъ стоять во главѣ государственнаго управленія, являясь сперва совѣтникомъ Бирона, а потомъ Анны Леопольдовны ¹⁾. Но перемѣны на вершинахъ не касались хода дѣлъ. Установленный при Аннѣ Іоанновнѣ порядокъ объявленія словесныхъ Высочайшихъ повелѣній продолжалъ дѣйствовать.

Со вступленіемъ на престолъ Елизаветы Петровны началось, какъ извѣстно, гоненіе на все, что такъ или иначе исходило отъ предыдущихъ двухъ царствованій. Пострадали, конечно, прежде всего люди, но была сдѣлана попытка отмѣнить и всѣ правительственныя распоряженія. На дѣлѣ она свелась къ нулю, и чрезъ двѣ съ половиной недѣли царствованія Елизаветы Петровны пришлось особымъ указомъ подтвердить распоряженія предшественниковъ. Это въ свою очередь дало поводъ выразить въ торжественной формѣ желаніе новаго правительства возстановить порядокъ управленія по завѣтамъ Петра Великаго ²⁾. Прямымъ выводомъ отсюда было упраздненіе Кабинета Министровъ, которое и произошло 12 декабря 1741 г. ³⁾. А такъ какъ въ предыдущее царствованіе Кабинетъ Министровъ былъ единственнымъ учрежденіемъ, имѣвшимъ право объявлять Высочайшія повелѣнія, кромѣ придворныхъ дѣлъ, то, очевидно, и по вопросу объ объявляемыхъ указахъ силою вещей возстаивался цѣликомъ Петровскій порядокъ, когда законъ не опредѣлялъ совѣтъ, кто имѣетъ право объявлять волю монарха. Такое положеніе однако продолжалось недолго, по крайней мѣрѣ юридически. Черезъ годъ съ небольшимъ, 10 января 1743 г.,

¹⁾ „Внутренній бытъ русскаго государства съ 17 октября 1740 г. по 25 ноября 1741 г.“. „Исторія Сената“ юбил. изд. т. I стр. 542—547.

²⁾ Соловьевъ. „Исторія Россіи“ т. 21 гл. 2; А. Е. Прѣсняковъ — „Правительствующій Сенатъ въ царствованіе Елизаветы Петровны“ въ Исторіи Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 4—6.

³⁾ П. С. З. № 8480. Этотъ указъ въ Исторіи Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 12, прим. 1, вѣроятно, вслѣдствіе опечатки помѣченъ № 4480.

Сенатъ получилъ именной указъ слѣдующаго содержанія: „Отъ сего времени въ Сенатѣ никакихъ предложеній, о чемъ бы они и отъ кого ни были, ни письменныхъ, ни словесныхъ, безъ письменныхъ нашихъ указовъ, за нашею рукою въ дѣйство не производить; и повелѣваемъ нашему Сенату учинить по сему нашему указу“ ¹⁾. Этотъ указъ надо считать дѣйствовавшимъ во все время царствованія Елизаветы Петровны. Отмѣненъ онъ никогда не былъ. Извѣстно только, что за мѣсяцъ до ея смерти д. ст. сов. Олсуфьевъ именемъ государыни взялъ его обратно ²⁾.

Въ нашей литературѣ указъ 10 января разсматривается какъ полная отмѣна Елизаветою Петровною объявляемыхъ указовъ ³⁾. Едва-ли съ этимъ можно согласиться. По прямому

¹⁾ П. С. З. № 8695. Соловьевъ (Исторія Россіи т. 21 гл. 3 изд. Общ. пользы, стр. 202), отмѣчая этотъ указъ, говоритъ: „Неизвѣстно, по какому поводу, въ самомъ началѣ года, Сенату было запрещено начинать дѣла по предложеніямъ письменнымъ или словеснымъ безъ письменнаго указа за рукою императрицы“, и ссылается на журналъ Сената 11 января. Къ сожалѣнію, и дальнѣйшія архивныя изысканія не вскрыли ближайшимъ образомъ обстановки появленія указа 10 января (см. Исторію Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 44—45).

²⁾ Въ П. С. З. № 11.369 отъ 29 ноября 1761 г. помѣщенъ подъ названіемъ именного, объявленнаго д. ст. сов. Олсуфьевымъ, указъ слѣдующаго содержанія: „Данный за подписаніемъ Ея Императорскаго Величества собственныя руки 1743 года указъ, коимъ повелѣно отъ того времени въ Сенатѣ никакихъ предложеній, о чемъ бы они и отъ кого ни были, ни письменныхъ, ни словесныхъ, безъ письменныхъ Ея Императорскаго Величества указовъ за рукою Ея Императорскаго Величества, въ дѣйство не производить, возвратитъ къ Ея Императорскому Величеству“. По „Описи“ Баранова этотъ указъ значителенъ, вмѣстѣ съ Высочайшимъ повелѣніемъ о немедленномъ рѣшеніи вообще дѣлъ въ Сенатѣ, въ числѣ другихъ Высочайшихъ повелѣній, объявленныхъ въ одинъ и тотъ же день изъ Кабинета Олсуфьевымъ (т. III, стр. 468, № 11.892, 29 ноября 1761 г.). Всѣ они были заслушаны въ Сенатѣ во время извѣстнаго эпизода 3 декабря 1761 г., когда Олсуфьевъ въ качествѣ кабинетъ-секретаря объявилъ, что государыня гнѣвается на медленность въ исполненіи именныхъ указовъ и рѣшеніи дѣлъ и вообще недовольна небрежнымъ отношеніемъ сенаторовъ къ службѣ (Соловьевъ, назв. соч. стр. 1225). Вѣроятно, сенаторы въ оправданіе ссылались раньше на указъ 10 января 1743 г., почему Елизавета и велѣла взять его обратно.

³⁾ Коркуновъ.—„Указъ и законъ“, стр. 312; тотъ же взглядъ проводитъ А. Е. Прѣсняковъ.—„Правительствующій Сенатъ въ царствованіе Елизаветы Петровны“, въ Исторіи Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 44.

смыслу указа 10 января 1743 г., Сенатъ не обязанъ исполнять никакихъ приказаній, кромѣ тѣхъ, которыя исходятъ отъ государыни и ею подписаны,—и только. Объ отмѣнѣ объявляемыхъ указовъ государыни въ немъ не говорится ни слова. По содержанію этотъ указъ—чисто инструкціонная норма для Сената, которая лишній разъ подчеркиваетъ его высокое положеніе въ глазахъ Елизаветы: выше Сената стоитъ только государь, и только подписанный государемъ указъ Сенатъ обязанъ приводить въ исполненіе. Самое большее, что можно допустить, распространяя указъ 10 января на словесныя Высочайшія повелѣнія, это, что онъ даетъ Сенату право отказываться отъ ихъ исполненія. Но толковать его въ смыслѣ общей, хотя бы и не осуществившейся въ дѣйствительности отмѣны объявляемыхъ указовъ едва-ли возможно ¹⁾).

Еще менѣе можно согласиться съ утвержденіемъ, что указъ 10 января былъ отмѣненъ „словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, объявленнымъ Сенату д. ст. сов. Олсуфьевымъ“ ²⁾. Это Высочайшее повелѣніе вовсе его не отмѣняетъ. Олсуфьевъ потребовалъ указъ обратно именемъ императрицы, и только. Слѣдовъ отмѣны мы не имѣемъ. Взятіе же подлиннаго указа обратно вовсе не равносильно отмѣнѣ. Указъ былъ въ свое время принятъ, зарегистрированъ и оставался дѣйствующимъ закономъ, хотя бы подлинный экземпляръ его былъ взятъ обратно.

На практикѣ царствованіе Елизаветы Петровны въ этомъ вопросѣ отличается врядъ-ли не большею безпорядочностью, чѣмъ царствованія ея предшественниковъ. Въ неоднократно

¹⁾ А. Е. Прѣсняковъ (назв. соч. стр. 44—45), опираясь на архивные матеріалы, утверждаетъ, что указъ 10 января 1743 г. не получилъ примѣненія на практикѣ, такъ какъ Высочайшія повелѣнія объявлялись и послѣ того разными лицами. Но, повидимому, указъ этотъ не имѣлъ практическаго значенія и въ болѣе узкомъ смыслѣ, какъ объяснено въ текстѣ. По крайней мѣрѣ, случаевъ протеста Сената противъ объявленныхъ ему словесныхъ указовъ государыни мы не встрѣчаемъ.

²⁾ Коркуновъ, назв. соч. стр. 313. Кстати отмѣтимъ опечатку: у Коркунова указъ, объявленный Олсуфьевымъ, показанъ напечатаннымъ въ П. С. З. подъ № 17.369, тогда какъ въ дѣйствительности его номеръ 11.369.

цитированномъ нами сводномъ трудѣ по исторіи Сената приведено множество основанныхъ на архивныхъ данныхъ фактовъ, рисующихъ яркую картину той пестроты, которою отличалась тогдашняя практика объявляемыхъ указовъ. Такъ, на первыхъ порахъ новаго царствованія Высочайшія повелѣнія объявлялись „собраніемъ г.г. министровъ и генералитета“, безформеннымъ учрежденіемъ временнаго характера, которое явилось своего рода ликвидаціонной комиссіей для прошлаго и должно было поддержать непрерывность теченія дѣлъ въ переходный моментъ ¹⁾. Далѣе, по восстановленіи Сената, въ принципѣ Высочайшая воля должна была исходить только отъ него. На дѣлѣ, за отсутствіемъ непосредственнаго общенія Сената съ государыней ²⁾, выдвигаются разнаго рода посредствующія звенья въ лицѣ завѣдывающаго Кабинетомъ императрицы ³⁾, ея генераль-адъютантовъ и т. д. Всѣ эти лица объявляютъ Сенату изустныя Высочайшія повелѣнія по самымъ разнообразнымъ вопросамъ ⁴⁾.

Наконецъ, въ 1756 г. появляется Конференція при Высочайшемъ дворѣ, которая, по мысли творца ея—Бестужева,

¹⁾ Исторія Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 9; Соловьевъ, Исторія Россіи, т. 21 изд. Общ. польз. стр. 133.

²⁾ Въ теченіе всего своего царствованія Елизавета Петровна была въ Сенатѣ счѣтомъ 14 разъ (Ист. Сен. т. 2 стр. 41). Объ отношеніи ея къ государственнмъ дѣламъ и объ ея интимной жизни см. Валишевскаго „Елизавета Петровна“ 1912 г. стр. 80—94. Общая характеристика царствованія у Ключевскаго—Курсъ русской исторіи, т. 4 стр. 450—454. Участіе императрицы въ засѣданіяхъ Сената создало новую форму объявляемыхъ указовъ, отмѣченную въ „Описи“ Баранова подъ особою рубрикою: „Объявленные въ присутствіи Ея Императорскаго Величества въ Сенатѣ изустныя Высочайшія повелѣнія“. За одно засѣданіе 29 марта 1758 г. мы встрѣчаемъ 13 такихъ актовъ („Опись“, т. III, стр. 267—268, №№ 10.247—10.259). Пять изъ нихъ напечатаны въ П. С. З. №№ 10.084, 10.085, 10.088, 10.089, 10.095. Другой подобный случай произошелъ 11 марта 1754 г. (ibid. стр. 286). Дальнѣйшаго развитія однакоже этотъ новый видъ Высочайшихъ повелѣній не получилъ, вѣроятно, по равнодушію Елизаветы къ государственнымъ дѣламъ.

³⁾ Кабинетъ de iure не былъ опредѣленнымъ учрежденіемъ, фактически же онъ выступаетъ активно по всѣмъ дѣламъ, которыя въ данное время особенно интересовали верховную власть. Главная роль его—дворцовое управленіе, но это не исключало вмѣшательства въ общегосударственныя дѣла.

⁴⁾ Исторія Сената т. 2, стр. 43.

должна была быть учреждена „для облегченія Ея Императорскому Величеству государственнаго правленія рѣшеніемъ спорныхъ въ Сенатѣ и иныхъ коллегіяхъ случающихся дѣлъ“ ¹⁾). Идея Бестужева, какъ извѣстно, не была осуществлена цѣликомъ, по крайней мѣрѣ юридически: Конференція формально носила характеръ совѣта исключительно по дѣламъ внѣшней политики. На дѣлѣ она очень быстро приобрѣла значеніе высшаго государственнаго учрежденія по всѣмъ дѣламъ и какъ-бы воскресила Верховный Тайный Совѣтъ. Въ особенности напоминаетъ послѣдній форма сношеній Конференціи съ другими учрежденіями. Въ Сенатѣ и Синодѣ она посылала экстракты изъ протоколовъ, въ остальные учрежденія — рескрипты; при этомъ, если они не были подписаны государыней, ихъ подписывали члены Конференціи съ прибавкою „по указу Ея Императорскаго Величества“ ²⁾). Отсюда вытекла склонность Конференціи приравнивать свои распоряженія къ именнымъ указамъ, что въ свою очередь привело къ ряду конфликтовъ съ Сенатомъ и Синодомъ ³⁾). Но въ конечномъ счетѣ послѣ учрежденія Конференціи она является главнѣйшимъ источникомъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній.

Тѣмъ не менѣе ея полномочія такъ и не были опредѣлены законодательнымъ путемъ, какъ и вообще весь этотъ вопросъ стоялъ внѣ какой-либо регламентаціи.

Лишь въ концѣ царствованія была сдѣлана попытка нормировать объявляемые указы. Въ 1760 г., по инициативѣ Сената, въ Конференціи былъ составленъ проектъ особаго закона по этому поводу. Сущность его сводится къ слѣдую-

¹⁾ Собственно говоря, Бестужевъ выразилъ эту мысль задолго до учрежденія Конференціи; въ 1747 г. онъ высказался въ пользу учрежденія Кабинета по поводу дѣла Руденшильда. (Соловьевъ—Исторія Россіи, изд. Общ. польз. т. 22 гл. 3 стр. 450—451).

²⁾ Указъ 5 октября 1756 г. П. С. З. № 10.621. По „Описи“ Баранова, этотъ указъ значится, какъ Высочайшее повелѣніе, объявленное Сенату изъ Конференціи, бывшей въ присутствіи Ея Императорскаго Величества (т. III, стр. 330, № 10.728).

³⁾ Исторія Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 26—27. Ср. также мнѣніе Панина въ докладѣ Екатеринѣ (Сб. русск. ист. общ. т. VII стр. 207).

щему. Различаются два вида словесных Высочайших повелѣній. Одинъ—тѣ повелѣнія, которыя нарушаютъ прежніе подписанные государемъ указы; Сенатъ обязанъ ихъ принимать, но предварительно исполненія долженъ докладывать государынѣ. Другой видъ словесныхъ указовъ—тѣ, которые не идутъ въ разрѣзъ съ закономъ; они подлежатъ во всякомъ случаѣ исполненію. Къ этой же категоріи проектъ относитъ сообщенія объ устномъ утвержденіи сенатскихъ докладовъ. Что же касается Конференціи, ея распоряженія, подписанныя членами, приравняются къ именнымъ указамъ ¹⁾).

Новаго въ этомъ проектѣ нѣтъ ничего. Различіе словесныхъ Высочайшихъ повелѣній по признаку согласія или несогласія съ подписаннымъ монархомъ закономъ пытался провести еще Петръ Великій. Приравненіе же подписи членовъ высшаго государственнаго учрежденія подписи государя было извѣстно нашему законодательству съ Екатерины I. Но Петръ Великій категорически воспретилъ исполнять словесные указы, если они шли въ разрѣзъ съ закономъ, а Екатерина I признавала равной своей подписи подпись *всѣхъ* членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Елизаветинскій же проектъ не договариваетъ, что долженъ дѣлать Сенатъ, если государыня не утвердитъ его доклада по поводу объявленнаго въ разрѣзъ закону указа, а для признанія распоряженія Конференціи равнымъ именному указу не требуетъ подписи *всѣхъ* ея членовъ. Кромѣ того, это послѣднее постановленіе проекта, въ сущности, подрываетъ значеніе *всѣхъ* предыдущихъ. По смыслу его, *всѣ* указы, объявляемые Конференціей, подле-

¹⁾ Подлинникъ проекта хранится въ Сенатскомъ архивѣ (дѣла секрет. экспед. № 1537); ср. также указанія на архивныя данныя объ этомъ проектѣ въ Исторіи Сената, юбил. изд. т. II стр. 46. Въ проектѣ чувствуется стремленіе Конференціи захватить въ свои руки возможно больше власти. Любопытную черту даетъ одинъ изъ первоначальныхъ набросковъ проекта, гдѣ необходимость признанія за распоряженіями Конференціи силы Высочайшихъ повелѣній подкрѣпляется ссылкой на медленность составленія именныхъ указовъ, которая задерживаетъ движеніе дѣлъ. Не смѣя указать на небрежное отношеніе Елизаветы къ государственнымъ дѣламъ, авторъ сваливаетъ вину на канцелярію. Подъ видомъ улучшенія канцелярскаго дѣлопроизводства проводится расширеніе правъ Конференціи,—черта, напоминающая Верховный Тайный Совѣтъ.

жать исполненію безотносительно къ ихъ содержанію. Для Конференціи законъ, такъ сказать, не писанъ. Все это очень напоминало блаженной памяти Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ, и, быть можетъ, изъ-за этого проектъ не былъ утвержденъ.

Какъ-бы то ни было, но до конца царствованія Елизаветы Петровны вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ такъ и остался, и юридически, и фактически, въ неопредѣленномъ положеніи.

Въ кратковременное царствованіе Петра III вопросъ объ объявляемыхъ указахъ впервые получилъ болѣе опредѣленное рѣшеніе. 22 января 1762 г. Сенату былъ данъ именной указъ слѣдующаго содержанія: „По возшествіи Нашемъ на Всероссійскій Императорскій Престолъ, многіе по разнымъ матеріямъ Сенату и прочимъ присутственнымъ мѣстамъ послѣдовали Наши словесные Высочайшіе указы, объявленные разными персонами, коихъ Мы силу и дѣйствіе симъ Высочайше подтверждаемъ, повелѣвая и впредь по всѣмъ объявляемымъ Нашимъ словеснымъ указамъ чрезъ Сенаторовъ, Генераль-Прокурора и первыхъ трехъ Коллегій Президентовъ, непремѣнное исполненіе чинить по всякимъ матеріямъ, кромѣ лишенія живота, чести и имѣнія и всякаго наказанія, и раздачи денежныхъ знатныхъ суммъ свыше 10.000 рублей, также и награжденія деревнями и чинами свыше подполковника; и *ниже въ отминъ собственно Нашею рукою подписанныхъ конфирмацій и указовъ*; а какія донынѣ съ 25 декабря прошлаго 1761 года объявлены и записаны Наши словесные указы, и кѣмъ: съ оныхъ изъ всѣхъ мѣстъ, собравъ Сенату копіи, представить къ Намъ; равнымъ образомъ и впредь еженедѣльно обо всѣхъ объявляемыхъ словесныхъ Нашихъ указахъ чинить повелѣваемъ, подавая Намъ съ оныхъ отъ Сената точныя копіи, съ показаніемъ, какое по онымъ исполненіе учинено, или чего не исполнено и зачѣмъ, Сенатъ имѣетъ по сему чинить непремѣнное исполненіе; и куда надлежитъ, послать вѣденія и указы“ ¹⁾.

¹⁾ П. С. З. № 11.411. Ближайшія обстоятельства происхожденія этого указа неизвѣстны. Подлинникъ его, переписанный рукою переписчика и подписанный

Этимъ указомъ Петра III подводятся итоги сорокалѣтней исторіи словесныхъ Высочайшихъ повелѣній. Болѣе подробнаго законодательнаго опредѣленія они не получили и позднѣе. Поэтому необходимо внимательнѣе остановиться на указѣ 22 января 1762 г., тѣмъ болѣе, что отчасти онъ сохранялъ свою силу до недавняго времени.

Прежде всего указъ Петра III окончательно закрѣпляетъ въ нашемъ законодательствѣ институтъ объявляемыхъ указовъ. Существова всегда *de facto*, *de iure* они иногда отрицались, прямо, какъ это имѣло мѣсто при Петрѣ II, и косвенно, напр., при Елизаветѣ. Съ 1762 г. ихъ положеніе нормируется закономъ, и словесныя Высочайшія повелѣнія занимаютъ опредѣленное мѣсто въ ряду другихъ актовъ верховнаго управленія.

Руководящимъ критеріемъ для различія силы объявляемыхъ указовъ отъ другихъ актовъ верховной власти законъ 22 января принимаетъ условіе непротиворѣчія ихъ актамъ, подписаннымъ государемъ или имъ утвержденнымъ, очевидно, собственноручно. Словесное Высочайшее повелѣніе не можетъ отмѣнять распоряженіе монарха, носящее на себѣ матеріальный знакъ его волеизъявленія. Принципъ этотъ былъ уже выдвинутъ Петромъ Великимъ въ указѣ 1724 г., и указъ 1762 г. только повторяетъ его въ болѣе опредѣленной формѣ.

Далѣе, указъ 22 января 1762 г. опредѣляетъ въ исчерпывающей формѣ кругъ тѣхъ лицъ, которыя имѣютъ право объявлять волю монарха. Это—сенаторы, генераль-прокуроръ и президенты трехъ такъ называемыхъ государственныхъ коллегій: военной, морской и иностранныхъ дѣлъ. Фактически всѣ эти лица и до 1762 г., въ зависимости отъ степени своего вліянія, объявляли Высочайшія повелѣнія. Но

Петромъ III, хранится въ Сенатскомъ архивѣ въ Петроградѣ (Книга именныхъ указовъ и Высочайшихъ повелѣній № 96, стр. 67). На подлинникѣ помѣта, по-видимому, рукою генераль-прокурора Глѣбова: „полученъ въ Сенатъ того же числа“. Въ Государственномъ архивѣ, въ бумагахъ Петра III не сохранилось никакихъ слѣдовъ указа 22 января 1762 г. (См. въ разрядѣ X книги Высочайшихъ указовъ и повелѣній Петра III). Въ Архивѣ Государственного Совѣта имѣется только печатный экземпляръ сенатскаго указа, изданнаго во исполненіе указа Петра III.

законодательство наше ихъ какъ бы игнорировало. Наоборотъ, это право предоставлялось обычно тѣмъ учрежденіямъ— эфемеридамъ, которыя узурпировали власть Сената— какъ Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ. Въ 1762 г. закрѣпляется порядокъ, сложившійся силою вещей при Елизаветѣ.

Но наиболѣе важною частью указа Петра III является опредѣленіе компетенціи объявляемыхъ указовъ. Она очерчивается отрицательно. Кромѣ общаго указанія, что словесное Высочайшее повелѣніе не можетъ отмѣнять собственноручно подписаннаго или утвержденного государемъ, оно не имѣетъ силы въ дѣлахъ уголовныхъ (лишеніе жизни, чести, имущества и *всякаго наказанія*) и нѣкоторыхъ административныхъ, куда отнесены: крупные денежные расходы на суммы выше 10.000 р., раздача населенныхъ имѣній и производство въ чины выше подполковника.

Внѣ этихъ категорій и подъ условіемъ непротиворѣчія собственноручно подписаннымъ или утвержденнымъ государемъ повелѣніямъ, словесные указы, объявляемые перечисленными въ законѣ лицами, признавались вполнѣ законными актами государственнаго управленія.

Для контроля всѣ объявляемые указы должны вноситься въ Сенатъ, который, въ свою очередь, обязанъ представлять еженедѣльно государю рапорты о полученныхъ имъ словесныхъ указахъ съ отмѣтками объ исполненіи или объясненіемъ причинъ, почему они не исполнены.

Наконецъ, указъ 22 января содержалъ въ себѣ двѣ мѣры переходнаго характера. Во-первыхъ, имъ подтверждалась сила всѣхъ словесныхъ указовъ, объявленныхъ съ 25 декабря 1761 г., дня восшествія на престолъ Петра III, и, во-вторыхъ, на эти указы распространялось дѣйствіе правила о контролѣ Сената, т. е. послѣдній долженъ былъ представить государю отчетъ, сколько и какихъ именно словесныхъ указовъ онъ получилъ съ начала новаго царствованія и какъ они исполнены.

Единственною новостью указа Петра III является опредѣленіе компетенціи словесныхъ Высочайшихъ повелѣній. До сихъ поръ она или опредѣлялась эскизно, какъ въ указахъ Петра I и Екатерины I, или о ней вовсе не упоминалось

(указы Петра II и Анны Иоанновны). Указъ 22 января 1762 г. въ этомъ отношеніи дѣлаетъ шагъ впередъ. Правда, онъ намѣчаетъ границы словесныхъ Высочайшихъ повелѣній отрицательно, но за то онѣ указаны категорично.

Вмѣстѣ съ тѣмъ бросаются въ глаза черты сходства указа 22 января 1762 г. съ извѣстными „кондиціями“ 1730 г. Въ обоихъ случаяхъ вниманіе авторовъ привлекаютъ отчасти одни и тѣ же вопросы: лишеніе жизни, чести, имущества, расходованіе казенныхъ денегъ, раздача населенныхъ имѣній, производство въ высшіе чины ¹⁾). Конечно, трудно предполагать непосредственную связь между авторами обоихъ документовъ, тѣмъ болѣе, что именно мысль верховниковъ ограничить власть монарха по отношенію къ указаннымъ вопросамъ не нашла отклика въ другихъ конституціонныхъ проектахъ 1730 г. Но тѣмъ не менѣе сходство это очень характерно. Дѣльцы Елизаветинской эпохи, которыхъ, вѣроятно, можно безъ большой ошибки считать авторами указа 22 января 1762 г., стремились въ силу чисто практической необходимости урегулировать то поистинѣ безотрадное положеніе, въ которомъ находился вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ. Но, очевидно, знакомые съ предыдущей практикой, они рѣшили ограничить компетенцію объявляемыхъ указовъ, исключивъ изъ нея важнѣйшія дѣла, и отнесли къ нимъ какъ разъ именно тѣ, по отношенію къ которымъ тридцать слишкомъ лѣтъ назадъ князь Д. М. Голицынъ считалъ необходимымъ ограничить самое верховную власть. Въ 1762 г. о такихъ ограниченіяхъ не мечтали. Хотѣли только ограничить произволъ разныхъ „припадочныхъ“, по выраженію Панина, людей, которые въ предыдущее царствованіе распоряжались именемъ верховной власти внѣ всякаго законнаго порядка и безъ какой бы то ни было гарантіи достовѣрности объявляе-

¹⁾ Вотъ текстъ относящихся сюда статей „кондицій“: „5. У шляхетства живота и имѣнія и чести безъ суда не отымать. 8. Государственные доходы въ расходъ не употреблять. 6. Вотчины и деревни не жаловать. 4. Въ знатные чины, какъ въ стацкіе, такъ и въ военные, сухопутные и морскіе, выше полковничья ранга не жаловать“. Цитирую по книгѣ Корсакова, Воцареніе Императрицы Анны Иоанновны 1880 г. стр. 17. Подлинникъ „кондицій“ хранится въ Государственномъ архивѣ въ особой витринѣ.

мыхъ ими ея велѣній. Теперь, въ 1762 г., желанія стали скромнѣе. Рѣчь идетъ уже не объ ограниченіи власти, а о болѣе достовѣрности ея велѣній въ важнѣйшихъ дѣлахъ.

Но вопросы, по отношенію къ которымъ хотѣли получить гарантію достовѣрности, остаются почти тѣ же, что и въ 1730 г.

Разница только въ томъ, что въ моментъ воцаренія Анны Іоанновны ихъ выдвинулъ на первый планъ одинъ изъ самыхъ передовыхъ людей своего времени, а при Петрѣ III значеніе ихъ сознавалось уже рядовыми дѣльцами, доставшими ему въ наслѣдство отъ предыдущаго царствованія. Признанія же со стороны законодательства за тридцать лѣтъ они не получили.

Новыя правила для объявляемыхъ указовъ немедленно начали нарушать. Въ теченіе какихъ-нибудь четырехъ мѣсяцевъ кругъ лицъ, объявлявшихъ Высочайшія повелѣнія, расширился до невозможности. Мы встрѣчаемъ здѣсь: генераль-полицеймейстера Корфа, тайнаго секретаря Волкова, Олсуфьева, главнаго присутствующаго въ Ямской канцеляріи генерала Овцына, принца фонъ-Гольштейнъ-Бекъ, генерала Мельгунова, дежурнаго генераль-адъютанта и, наконецъ, простыхъ камеръ-фурьеровъ ¹⁾. Но болѣе рѣзкое нарушеніе указа 22 января 1762 г. произошло съ учрежденіемъ 18 мая 1762 г. Совѣта при Высочайшемъ дворѣ, въ качествѣ высшаго совѣщательнаго учрежденія при особѣ монарха.

Распоряженія Совѣта приравнялись къ именнымъ указамъ императора. „Исходящіе изъ сего мѣста указы, читаемъ въ указѣ 18 мая, будемъ Мы подписывать Нашею рукою, но о дѣлахъ меньшей важности будутъ и они одни (члены Совѣта) подписывать отъ Нашего имени во всѣхъ мѣстахъ, *по чему исполнять какъ по Нашимъ собственнымъ указамъ*“ ²⁾. Такимъ образомъ опять воскресло высшее учрежденіе, акты котораго приравнялись къ именнымъ указамъ монарха.

¹⁾ „Опись“ Баранова т. III №№ 11.972, 11.986, 12.009, 12.006, 12.018, 12.047, 12.156, 12.075, 12.082, 12.104, 12.107, 12.110, 12.159, 11.991, 12.114, 12.135, 12.141, 12.091, 12.179, 12.180, 12.202.

²⁾ П. С. З. № 11588.

Противорѣчія между указами 18 мая и 22 января на первыхъ порахъ не замѣтили; практически же оно сказаться врядъ-ли успѣло, такъ какъ самое царствованіе творца Совѣта закончилось съ небольшимъ черезъ мѣсяцъ. Впрочемъ, свойственная всѣмъ нашимъ совѣтамъ при особѣ монарха въ XVIII в. склонность заслонять собою верховную власть и присваивать себѣ всеобъемлющія функціи проявилась и въ Совѣтѣ при Высочайшемъ дворѣ, несмотря на кратковременность его существованія. Сохранилось нѣсколько указовъ, озаглавленныхъ какъ именныя указы Петра III, но въ дѣйствительности подписанныхъ только членами Совѣта. Три изъ нихъ напечатаны въ Полн. Собр. Зак. какъ именныя ¹⁾. Въ частности обращаетъ на себя вниманіе слѣдующій характерный фактъ: 1 іюня Сенатъ получилъ за подписью членовъ Совѣта, но безъ санкціи государя, указъ слѣдующаго содержанія ²⁾: „Высочайше повелѣваемъ, чтобы отнынѣ Сенатъ отнюдь не издавалъ въ публику такихъ указовъ, кои въ нѣкоторый законъ или хотя въ подтвержденіе прежнихъ служатъ, не представивъ напередъ Намъ и не получа на то апробаціи“. По смыслу этого указа имъ подтверждается старинное Петровское правило—обязательная санкція законовъ монархомъ ³⁾, а также указъ 22 января, что словесный указъ не можетъ отмѣнять законъ, но бросается въ глаза, что самое подтвержденіе издано въ противозаконной формѣ словеснаго Высочайшаго повелѣнія. Привычная практика признавать подпись членовъ высшаго учрежденія равной подписи самого носителя власти пересиливала благія намѣренія законодателя, выразившіяся въ указѣ 22 января.

Въ царствованіе Екатерины II вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ получилъ дальнѣйшее развитіе развѣ только въ томъ смыслѣ, что былъ расширенъ кругъ лицъ, которыя имѣли право объявлять указы. Первоначально, спус-

¹⁾ „Опись“ Баранова, т. III, №№ 12.184 (П. С. З. № 11.552), 12.189 (П. С. З. № 11.558), 12.191, 12.201, 12.215 (П. С. З. № 11.577), 12.219.

²⁾ П. С. З. № 11.558; на подлинномъ экземплярѣ, хранящемся въ Сенатскомъ архивѣ, въ текстѣ послѣ даты, но выше подписи членовъ Совѣта, приписано: „По именному Е. И. В. указу“ (см. Исторію Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 317 и прим.).

³⁾ Указъ 17 апрѣля 1722 г.

сти нѣсколько дней послѣ государственнаго переворота 28 іюня, Екатерина, присутствуя лично въ Сенатѣ 3 іюля, повторила почти дословно указъ Петра III отъ 22 января 1762 г. ¹⁾. Затѣмъ указами 7 ноября того же года и 21 января 1763 г. право объявлять Высочайшіе указы было предоставлено дежурнымъ генераль-адъютантамъ и генераль-рекетмейстеру ²⁾.

Наконецъ 3 февраля 1763 г. Синодъ получилъ именной указъ слѣдующаго содержанія: „Указы наши словесные принимать повелѣваемъ въ силу указа 3 числа іюля 1762 г. отъ Членовъ Святѣйшаго Синода, отъ Генераль-Прокурора и Оберъ-Прокурора Синодскаго, отъ Дежурныхъ Генераль-Адъютантовъ и отъ Правящаго Нашимъ Кабинетомъ“ ³⁾. По смыслу этого указа перечисленнымъ въ немъ лицамъ предоставлено право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія въ Синодѣ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ это установлено для Сената въ указѣ 3 іюля 1762 г. Между тѣмъ въ нашей литературѣ указъ 3 февраля 1763 г. вызвалъ рядъ сомнѣній. Его затрудняли примирить съ указомъ 3 іюля 1762 г., такъ какъ онъ содержитъ какъ бы новый перечень лицъ, имѣющихъ право объявлять Высочайшія повелѣнія, но опускаетъ сенаторовъ и президентовъ трехъ первыхъ коллегій. При такомъ пониманіи выходитъ дѣйствительно, что сенаторы и президенты первыхъ трехъ коллегій послѣ 3 февраля 1763 г. лишились права объявлять указы, чего въ дѣйствительности не было ⁴⁾. Но дѣло въ томъ, что указъ

¹⁾ П. С. З. № 11592.

²⁾ П. С. З. № 11704 и № 11739. Характерно, что послѣдній указъ (21 января 1763 г.) не именной, а объявленный Сенату генераль-прокуроромъ. Изъ текста его видно, что 20 января генераль-рекетмейстеръ объявилъ словесный указъ императрицы по одному частному дѣлу, но, очевидно, Сенатъ этого указа не принялъ, и понадобилось вмѣшательство генераль-прокурора, который на другой день подтвердилъ именемъ государыни распоряженіе, объявленное наканунѣ по частному дѣлу, а заодно предписалъ впредь принимать словесныя Высочайшія повелѣнія отъ генераль-рекетмейстера.

³⁾ П. С. З. № 11.746.

⁴⁾ Исторія Сената, юбил. изд. т. 2 стр. 534. Въ подстрочномъ примѣчаніи тамъ же № указа 3 февраля помѣченъ ошибочно: вмѣсто № 11.746 стоитъ № 11.749.

3 февраля 1763 г. былъ данъ на имя Синода и содержать въ себѣ перечень тѣхъ лицъ, которыя или занимали въ вѣдомствѣ его высшее положеніе (члены Синода, оберъ-прокуроръ), или являлись постоянными посредниками между верховною властью и государственными учрежденіями (дежурные генераль-адъютанты, управляющій кабинетомъ); сюда же былъ присоединенъ генераль-прокуроръ, въ виду всеобъемлющаго значенія его должности. Всѣмъ этимъ лицамъ указъ 3 февраля даетъ право объявлять Высочайшія повелѣнія въ Синодѣ, руководствуясь въ остальныхъ отношеніяхъ правилами указа 3 іюля 1762 г. Такимъ образомъ этотъ послѣдній являлся своего рода общимъ закономъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, а указъ 3 февраля 1763 г.—закономъ спеціальнымъ, дѣйствующимъ въ предѣлахъ церковнаго управленія, и никакихъ затрудненій въ согласованіи ихъ нѣтъ.

Въ царствованіе императора Павла встрѣчается только одинъ указъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ—13 ноября 1796 г., которымъ приказы при паролѣ приравнены къ именнымъ указамъ¹⁾. Законодательство Павла I не коснулось этого вопроса; практика же, повидимому, продолжала довольствоваться нормами двухъ предшествовавшихъ царствованій.

При Александрѣ I собственно объ объявляемыхъ указахъ было издано три узаконенія: одинъ именной указъ Сенату 27 іюля 1801 г., предоставившій право объявлять Высочайшія повелѣнія („словесные Императорскаго Величества указы“) вице-канцлеру и вице-президентамъ военной и адмиралтействъ коллегій²⁾, и два именныхъ указа военной коллегіи: 28 августа 1805 г.—„О принятіи словесныхъ именныхъ указовъ, объявляемыхъ управляющими экспедицій Комисаріатской, Провіантской, Инженерной и Артиллерійской“³⁾ и 14 декабря 1807 г. „О признаніи Высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ генераломъ отъ артиллеріи графомъ Арак-

¹⁾ П. С. З. № 17.542.

²⁾ П. С. З. № 19.954.

³⁾ П. С. З. № 21.884.

чьевымъ, за именныя указы“ ¹⁾). Кроме того, въ это царствованіе неоднократно подтверждались прежнія узаконенія о словесныхъ указахъ.

Такъ, въ извѣстномъ указѣ 8 сентября 1802 г. о правахъ и обязанностяхъ Сената въ ст. 10 сказано: „Сенаторы имѣютъ право объявлять именныя указы по роду дѣлъ, изображенныхъ въ указѣ 1762 г.“ ²⁾). Затѣмъ 25 апрѣля 1811 г. состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта, въ которомъ вопросу о словесныхъ указахъ посвящена особая статья (6) слѣдующаго содержания: „Общія узаконенія, изображенныя въ указахъ 3 іюля 1762 г. и 19 мая 1806 г., объявленныхъ въ словесныхъ указахъ, министерствамъ исполнять съ точностью, и въ отмѣну изданныхъ за подписаніемъ Его Императорскаго Величества постановленій отнюдь не объявлять словесныхъ указовъ“ ³⁾). Наконецъ, по

¹⁾ П. С. З. № 22.715. Вотъ текстъ этого указа: „Объявляемые Генераломъ отъ Артиллеріи Графомъ Аракчеевымъ Высочайшія повелѣнія считать Именными Нашими Указами“. Мотивы не указаны, равно какъ не указано, распространяются ли права Аракчеева только на военное вѣдомство или на всѣ отрасли управленія; указъ данъ на имя Военной коллегіи, что заставляетъ предполагать компетенцію Аракчеева ограниченной военными дѣлами.

²⁾ П. С. З. № 20.405.

³⁾ П. С. З. № 24.608. Коркуновъ (Указъ и законъ, стр. 314) считаетъ, что этимъ закономъ была подтверждена особо обязательность общихъ постановленій объ объявляемыхъ указахъ для морского вѣдомства. Дѣйствительно, въ П. С. З. мнѣніе Государственнаго Совѣта 25 апрѣля 1811 г. имѣетъ заглавіе „О приостановленіи отливки орудій для флотовъ“, которое какъ бы указываетъ, что это законъ специально для морского вѣдомства; кроме того, первая пять статей относится исключительно къ морскому вѣдомству. Но послѣдняя, 6 статья, какъ видно изъ ея текста, никоимъ образомъ не можетъ считаться сепаратнымъ закономъ для одного министерства. По смыслу ея, это скорѣе дополнительная статья къ общему учрежденію министерствъ. Первоначальное учрежденіе министерствъ (см. манифестъ 8 сентября 1802 г. въ П. С. З. № 20.406) обходитъ молчаніемъ вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ: Коркуновъ даже утверждалъ, что оно совѣтъ ихъ не допускаетъ, опираясь на ст. X, гдѣ говорится о „собственноручномъ“ утвержденіи государемъ докладовъ министровъ. Но, такъ какъ послѣ манифеста 8 сентября 1802 г. было издано два специальныхъ указа о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ: 28 августа 1805 г. и 14 декабря 1807 г. (см. текстъ), и къ этому же времени относится подтвержденіе старыхъ правилъ о словесныхъ указахъ по двумъ судебнымъ дѣламъ (см. текстъ), то, вѣроятно, на почвѣ недоговоренности первоначальнаго учрежденія министерствъ по этому вопросу возникли какія нибудь затрудненія, и закономъ 25 апрѣля

отдѣльнымъ дѣламъ не разъ подтверждалась сила Екатерининскихъ узаконеній о словесныхъ указахъ. Въ именномъ указѣ 12 іюля 1802 г. по дѣлу Кондратьевыхъ и Надаржинскихъ сказано (п. 8): „Объявленный въ Сенатѣ *словесный указъ* 800 года сентября 26 дня, коимъ безъ разбирательства въ судебныхъ мѣстахъ признаны Кондратьевы наследниками Надаржинскихъ и изъ имѣнія ихъ дано Настасѣ Надаржинской вдвое противъ слѣдующей ей послѣ мужа указной части, *яко несоответственной указу 1763 года іюля 3 дня, никакого дѣйствія имѣть не долженствуетъ*“ ¹⁾. Другой же именной указъ, также состоявшійся по частному дѣлу, 29 мая 1806 г., даже озаглавленъ: „О точномъ исполненіи общихъ узаконеній о объявляемыхъ словесныхъ указахъ“; въ п. 4 его читаемъ: „Какъ изъ обстоятельствъ дѣла сего открывается, что Московское губернское правленіе и уѣздный судъ объявленный бывшимъ Министромъ Юстиціи по дѣлу сему указъ не только неправильно истолковали, но и приняли его въ семъ неправильномъ смыслѣ къ исполненію, въ отмѣну общихъ законовъ, за подписаніемъ Нашимъ изданныхъ: то Правительствующій Сенатъ не оставитъ, замѣтивъ симъ мѣстамъ таковую неискренность, подтвердить повсемѣстно, дабы *общія узаконенія о таковыхъ объявляемыхъ словесныхъ указахъ, прежде неоднократно состоявшіяся, съ точностью были исполняемы*“ ²⁾.

1811 г. для министерствъ была подтверждена обязательность прежнихъ правилъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ.

¹⁾ П. С. З. № 20,324. Повидимому, въ текстѣ Полн. Собр. Зак. здѣсь опечатка: вмѣсто 1763 года слѣдуетъ читать 1762 г.; въ 1763 г. іюля 3 никакого узаконенія о словесныхъ указахъ издано не было, а общій указъ Екатерины II по этому вопросу состоялся 3 іюля 1762 г. (П. С. З. № 11,592). Между прочимъ Коркуновъ на это не обратилъ вниманія (Указъ и законъ, стр. 314) и перепечаталъ текстъ Полн. Собр. Зак. съ ошибкою.

²⁾ П. С. З. № 22,134. Дата этого указа въ Полн. Собр. Зак., кажется, неточна; вмѣсто 29 мая слѣдуетъ читать 19; въ этомъ убѣждаютъ даты смежныхъ узаконеній и ссылка на подтвержденіе 1806 г. въ законѣ 25 апрѣля 1811 г., гдѣ оно цитируется, какъ состоявшееся 19 мая.

Слѣдуетъ также отмѣтить, что Непремѣнный Совѣтъ, являвшійся въ началѣ царствованія Александра I высшимъ государственнымъ учрежденіемъ, неуклонно проводилъ тотъ взглядъ, что указъ, подписанный Государемъ, не можетъ быть отмѣненъ словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ (примѣры изъ архивныхъ да-

Важнѣйшіе законодательные акты этого царствованія, касавшіеся учрежденія Государственнаго Совѣта и министерствъ, въ первоначальной редакціи, не затронули вопроса объ объявляемыхъ указахъ ¹⁾. Но во второй, такъ сказать, редакціи ихъ, принадлежащей перу Сперанскаго, этотъ вопросъ получилъ новую постановку, которая въ значительной мѣрѣ доживаетъ до нашихъ дней.

Въ первыхъ своихъ работахъ: „Запискѣ объ устройствѣ судебныхъ и правительственныхъ учреждений въ Россіи“ и во „Введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ“ Сперанскій не коснулся объявляемыхъ указовъ ²⁾; вырабатывая же текстъ новыхъ законовъ „Образованія Государственнаго Совѣта“ 1 января 1810 г. и „Учрежденія министерствъ“ 25 іюня 1811 г., гдѣ пришлось входить во всѣ детали изданія разнаго рода правительственныхъ актовъ, онъ по необходимости долженъ былъ столкнуться съ этимъ вопросомъ.

Въ Образованіи Государственнаго Совѣта 1810 г. расширяется кругъ лицъ, имѣющихъ право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія. Именно въ § 66 сказано: „Словесныя

ныхъ приведены въ книгѣ Щеглова „Государственный Совѣтъ“ т. II, 1895 г. стр. 249—250).

¹⁾ См. указъ 30 марта 1801 г. объ учрежденіи Непремѣннаго Совѣта для разсматриванія важныхъ государственныхъ дѣлъ (П. С. З. № 19.806) и наказъ Совѣту 5 апрѣля 1801 г. (Арх. Гос. Сов. т. III). Манифестъ объ учрежденіи министерствъ 8 сентября 1802 г. въ П. С. З. № 20.406; въ ст. X манифеста упоминается „собственноручное“ утвержденіе государемъ докладовъ министровъ; при этомъ, если докладъ по содержанію требуетъ изданія новаго закона и связанъ съ отмѣною закона существующаго, то въ случаѣ утвержденія доклада министръ долженъ представить къ подписанію государя указъ; согласно же ст. XIII, Сенатъ ежегодно разсматриваетъ всѣ указы и доклады, изданные и объявленные каждымъ министромъ по его вѣдомству. Такимъ образомъ въ первоначальномъ учрежденіи министерствъ говорится только о собственноручномъ утвержденіи государемъ докладовъ министровъ, и выводите отсюда, что оно вовсе не допускаетъ изданія словесныхъ указовъ, врядъ-ли возможно. Манифестъ 8 сентября не допускаетъ словеснаго утвержденія докладовъ министровъ, но о словесныхъ указахъ онъ ничего не говоритъ; возможно, что это произошло случайно, почему и понадобилось подтвержденіе старыхъ правилъ объ объявляемыхъ указахъ 25 апрѣля 1811 г. (П. С. З. 24.608), признавшее обязательность ихъ для министерствъ (см. выше).

²⁾ „Планъ государственнаго преобразованія графа М. М. Сперанскаго“, изд. Русской Мысли, 1905 г.

Высочайшія повелѣнія объявляются Совѣту предсѣдателемъ. Въ Департаментахъ то же право принадлежитъ ихъ предсѣдателямъ. Государственный Секретарь, для предложенія ихъ Совѣту, сообщаетъ оныя имъ письменно по принадлежности¹⁾. По прямому смыслу этой статьи Предсѣдатель Совѣта и предсѣдатели департаментовъ его имѣютъ право объявлять Совѣту Высочайшія повелѣнія. Но предсѣдатели по Образованію 1810 г. не входятъ въ непосредственныя сношенія съ государемъ.

По ст.ст. 65 и 129 дѣла Совѣта докладываетъ государю Государственный Секретарь, который является посредствующимъ звеномъ между Совѣтомъ и монархомъ. Изъ сопоставленія ст.ст. 65, 66 и 129 слѣдуетъ, что собственно получаетъ словесныя Высочайшія повелѣнія на имя Совѣта Государственный Секретарь и сообщаетъ ихъ письменно Предсѣдателю Совѣта и предсѣдателямъ департаментовъ. Объявленіе же ими Высочайшей воли Совѣту имѣетъ, очевидно, только характеръ болѣе торжественной формы. Такимъ образомъ кругъ лицъ, имѣющихъ право объявлять Высочайшія повелѣнія, хотя и по отношенію только къ Государственному Совѣту, пополнился формально предсѣдателями Совѣта и его департаментовъ, а косвенно и Государственнымъ Секретаремъ²⁾.

¹⁾ П. С. З. № 24.064.

²⁾ Коркуновъ въ своей книгѣ „Указъ и законъ“ ошибочно утверждаетъ, что въ Образованіи Государственного Совѣта ничего не говорилось объ объявляемыхъ указахъ (назв. соч., стр. 319). Отмѣтимъ кстати другую ошибку того же автора: на той же страницѣ онъ говоритъ, что по Образованію Государственного Совѣта „лишь изъясненія, предписывающія только образъ исполненія или устанавливающія истинный разумъ манифестовъ, допускалось тогда излагать въ формѣ мнѣній Государственного Совѣта, не требующихъ для ихъ утвержденія Высочайшей подписи“, и ссылается на § 75 Образованія. Для ясности приводимъ цѣликомъ текстъ отдѣла VII Образованія, озаглавленнаго „Форма изданія постановленій“.

§ 73. Всѣ предметы, содержащіе въ себѣ законъ, уставъ или учрежденіе, имѣютъ форму манифестовъ и излагаются въ слѣдующемъ видѣ:

Божіею Милостію Мы и проч. и проч.

Введеніе, въ коемъ излагаются кратко причины:

Видѣвъ мнѣнію Государственнаго Совѣта, постановляемъ или учреждаемъ:

Слѣдуютъ статьи закона, устава или учрежденія.

Мѣсто и время изданія.

Въ заключеніе подпись Высочайшаго Имени.

Форма словесных Высочайших повелѣній предусматривается Образованіемъ только въ одномъ случаѣ. Именно въ ст. 79 читаемъ:

„Когда предлагаются на уваженіе Совѣта какія-либо особенныя Высочайшія примѣчанія, они имѣютъ слѣдующій видъ: Его Императорское Величество, уваживъ . . . , предлагаетъ Государственному Совѣту обратить вниманіе на слѣдующіе предметы. Подпись: Предсѣдатель Государственного Совѣта“. Относительно другихъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, оче-

Контрасигнированіе Предсѣдателя Государственного Совѣта.

Съ подлиннымъ вѣрно: Государственный Секретарь.

§ 74. Всѣ дополненія существующихъ уставовъ и учреждений исходящія по дѣламъ, въ Совѣтѣ уваженнымъ, имѣютъ такую же форму.

§ 75. По изъясненія, предписывающія только образъ исполненія или устанавливающія истинный ихъ разумъ, по возникшимъ сомнѣніямъ, имѣютъ слѣдующую форму:

Мнѣніе Государственного Совѣта.

Государственный Совѣтъ по вошедшему на разсужденіе его вопросу уваживъ мнѣніемъ положилъ.

Подпись: Предсѣдатель Совѣта.

§ 76. Высочайшая конфирмація имѣетъ слѣдующій видъ:

Быть по сему Высочайшее Имя.

§ 77. Государственный Секретарь выставляетъ мѣсто и время конфирмаціи и на спискѣ подписываетъ: *Съ подлиннымъ вѣрно*.

§ 78. Высочайшія повелѣнія, собственно къ Государственному Совѣту относящіяся, объ опредѣленіи его членовъ и чиновъ, въ установленіяхъ его служащихъ, имѣютъ слѣдующій видъ:

Государственному Совѣту.

Такому-то: повелѣваемъ присутствовать въ Государственномъ Совѣтѣ *по такому-то* Департаменту.

Высочайшее Имя.

Съ подлиннымъ вѣрно: Государственный Секретарь.

Изъ приведеннаго текста закона ясно видно, что требованіе Высочайшей подписи составляетъ по Образованію 1810 г. категорическое условіе утвержденія даже и аутентическаго толкованія закона. По смыслу Образованія только „Высочайшія примѣчанія“ могутъ имѣть словесную форму. (См. § 79 въ текстѣ). Коркуновъ въ своемъ толкованіи руководствовался исключительно § 75 Образованія, упустивъ изъ вида § 76, являющійся прямымъ дополненіемъ предыдущаго. Между тѣмъ по Образованію различіе проводится между болѣе крупными актами, которые подписываются государемъ съ прибавкою извѣстныхъ словъ: „Внявъ и т. д.“, и менѣе значительными, которые утверждаются словами: „Быть по сему“. Словесное же утвержденіе актовъ Государственного Совѣта Образованіемъ даже не допускается.

видно, дѣйствуетъ общее правило § 131 Образованія о внесеніи ихъ въ общіе журналы Совѣта.

Учрежденіе министерствъ 25 іюня 1811 г. затронуло вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ съ другой стороны. Прежде всего отмѣтимъ, что оно не имѣетъ выдержанной терминологіи. Въ началѣ § 71, 80 и 85 Высочайшія повелѣнія упоминаются параллельно съ указами, какъ двѣ различныя формы актовъ правительства; потомъ въ § 150 (въ отдѣлѣ объ исполненіи дѣлъ) встрѣчаемъ „Объявленіе (министрами) Высочайшихъ указовъ“, и наконецъ въ § 258 оказывается, что министры объявляютъ „именныя Высочайшія повелѣнія ¹⁾“. Болѣе точныхъ указаній на форму Высочайшихъ указовъ и повелѣній и на порядокъ, какъ они должны испрашиваться министрами, Учрежденіе не содержитъ. Точно такъ же въ немъ нѣтъ отвѣта на вопросъ, какъ утверждаются доклады министровъ, словесно или письменно. По смыслу Учрежденія рѣшающее значеніе имѣетъ участіе министра. Онъ удостовѣряетъ, что состоялось то или иное рѣшеніе монарха, и несетъ на себѣ отвѣтственность за достовѣрность объявленнаго имъ Высочайшаго повелѣнія. А въ какой формѣ произошло изъясненіе воли монарха, этотъ вопросъ Учрежденіе не интересуется.

Соотвѣтственно такому взгляду, редактированы и статьи 259 и 260 о правѣ представленія подчиненныхъ учреждений министру и Сенату въ порядкѣ закономѣрнаго повиновенія. Эти статьи предусматриваютъ двѣ коллизіи: 1) закона или

¹⁾ П. С. З. № 24.686. § 71. Къ министру вступаютъ: 1) *Высочайшіе указы, повелѣнія, постановленія и учрежденія*.

§ 80. Журналъ для входящихъ дѣлъ общій и частный раздѣляется на три части: въ первую часть вносятся *Высочайшіе именныя указы и повелѣнія*.

§ 85. Журналы Департамента раздѣляются на три части: въ первую вносятся *Высочайшіе указы и повелѣнія*, въ исполненію Департамента принадлежащія.

§ 150. Къ перепискѣ министра особенно принадлежатъ: 1) объявленіе *Высочайшихъ указовъ*, на имя министра состоявшихся или на представленія его послѣдовавшихъ.

§ 258. Предписанія министра могутъ быть двухъ родовъ: въ однихъ объявляются *Именныя Высочайшія повелѣнія*; въ другихъ министръ дѣйствуетъ собственною его властію.

учрежденія, изданнаго за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ, съ Высочайшимъ повелѣніемъ, объявленнымъ въ предписаніи министра, и 2) коллизію предписанія министра съ закономъ, учрежденіемъ или объявленнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ. Но; идетъ ли здѣсь рѣчь о словесныхъ повелѣніяхъ или также о письменныхъ, рѣшить на основаніи текста учрежденія нельзя.

Коркуновъ видитъ въ статьяхъ 259—260 учр. мин. нововведеніе, именно относящееся къ объявляемымъ указамъ. По его мнѣнію, послѣ изданія Учрежденія министерствъ, подчиненныя начальства не могутъ сами признать объявленный указъ не имѣющимъ силы: они могутъ только представлять объ этомъ министру или Сенату. Отсюда дѣлается выводъ, что различіе подписанныхъ и объявляемыхъ указовъ теряетъ въ значительной степени свое прежнее значеніе ¹⁾. Но, во-первыхъ, правила ст.ст. 259—260 вовсе не относятся исключительно къ объявляемымъ указамъ. Они предусматриваютъ вообще закономѣрное повиновеніе предписаніямъ министровъ. Содержаніе же предписаній опредѣляется въ § 258. По смыслу этой статьи, они могутъ быть двухъ родовъ: въ однихъ объявляются „именныя Высочайшія повелѣнія“, въ другихъ министр дѣйствуетъ „собственною его властью“. Выводить отсюда, что въ первомъ случаѣ разумѣются исключительно словесныя Высочайшія повелѣнія, очевидно, нельзя; тогда придется сдѣлать невозможное заключеніе, что по Учрежденію министерствъ министр не можетъ объявить письменнаго Высочайшаго повелѣнія.

Остается признать, что § 258 имѣетъ въ виду предписанія министровъ двоякаго рода: одни, которыя исходятъ непосредственно отъ нихъ, а другія, содержаніе которыхъ опредѣляется формально монархомъ, какъ его волеизъявленіе, безразлично—въ письменной или словесной формѣ. Слѣдующія же двѣ статьи (259 и 260) опредѣляютъ коллизіи обоихъ родовъ министерскихъ предписаній съ болѣе важными актами: законами и учрежденіями, подписанными государемъ.

¹⁾ Указъ и законъ, стр. 319—320.

Центръ тяжести здѣсь не въ различіи словесныхъ и письменныхъ Высочайшихъ повелѣній, а въ различіи высшей формы волеизъявленія государя—закона, къ которому Учрежденіе министерствъ, согласно § 73 Образованія Государственнаго Совѣта, причисляетъ учрежденія, и низшей—сепаратнаго Высочайшаго повелѣнія. Вышняя же форма въ данномъ случаѣ рѣшающаго значенія не имѣетъ. По Образованію 1810 г. всѣ акты, проходившіе черезъ Государственный Совѣтъ, должны имѣть письменную санкцію государя. А § 259 учрежденія министерствъ предусматриваетъ какъ-разъ коллизію двухъ родовъ именно такихъ актовъ, проходившихъ черезъ Совѣтъ, съ другими волеизъявленіями монарха, обращенными къ министрамъ. Но выводить отсюда какія-либо спеціальныя ограниченія для объявляемыхъ указовъ врядъ-ли возможно.

Строго говоря, Учрежденіе министерствъ 1811 г., какъ и Образованіе Государственнаго Совѣта 1810 г., игнорируетъ понятіе „объявляемыхъ указовъ“ и все предшествующее законодательство по этому вопросу. Оно вводитъ новый терминъ „Высочайшее повелѣніе“, но нигдѣ не объясняетъ его подробнѣе, какъ не объясняетъ, тождественны-ли понятія „объявляемый указъ“ и „объявляемое Высочайшее повелѣніе“.

Но, такъ какъ съ изданіемъ Учрежденія законъ 25 апрѣля 1811 г., обязывавшій министерства соблюдать прежнія правила объ объявляемыхъ указахъ, отмѣненъ не былъ, остается признать, что юридически ни самый терминъ, ни правовая конструкція этихъ указовъ не были отмѣнены.

Всѣ эти неясности и противорѣчія въ законодательствѣ объ объявляемыхъ указахъ, накопившіяся въ теченіе царствованія Александра I, пришлось сглаживать и согласовывать его преемнику, главнымъ образомъ при составленіи Свода законовъ ¹⁾.

¹⁾ О дѣятельности кодификаторовъ 1832 г. см. бар. Корфъ—„Жизнь графа Сперанскаго“ 1861 г., Нефедьева—„Причины и дѣль изданія Полнаго Собранія и Свода законовъ“ 1889 г., Майкова—„Второе отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи“ 1906 г.; статьи: Дмитріева (Жур. Мин. Нар. Пр. 1852 г. № 5 и Русс. Арх. 1868 г. № 10), Погодина (Русс. Арх. 1871 г.), Романовича-Славатинскаго (Отеч. Зап. 1873 г. № 4), Березкина—„Сперанскій какъ кодификаторъ“ 1889 г., Филиппова

Въ первомъ изданіи Свода впервые опредѣляется понятіе „Высочайшаго повелѣнія“ и „объявляемаго указа“. Перечисливъ въ ст. 53 осн. зак. различные виды законовъ, кодификаторъ поясняетъ въ особомъ примѣчаніи, что „Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія изъясняются *сверхъ сего* рескриптами и приказами“¹⁾. Текстъ примѣчанія не оставляетъ сомнѣнія, что понятіе Высочайшаго повелѣнія, по мысли законодателя, есть всеобъемлющій общій терминъ, который охватываетъ всѣ виды изъясненія монаршей воли. Иначе не для чего было бы включать въ примѣчаніе слова: „сверхъ сего“. Въ слѣдующей статьѣ 54 указано, что „новый законъ и дополненіе закона постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“²⁾. Въ статьѣ же 55 мы находимъ опредѣленіе понятія объявляемаго указа: „Изъясненія закона, коими устанавливается токмо образъ его исполненія или же опредѣляется истинный его разумъ, могутъ быть излагаемы *по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ въ видѣ указовъ, объявляемыхъ мѣстами и лицами, отъ верховной власти къ сему уполномоченными*“.

Стало бытъ, объявляемый указъ есть только одинъ видъ Высочайшихъ повелѣній, а именно словесное Высочайшее повелѣніе. Далѣе, въ примѣчаніи 1 къ ст. 55 перечисляются

(Русс. Мысль 1889 г. № 4 и 1892 г. № 10; его же рѣчь на актѣ 12 декабря 1896 г., напеч. въ Учен. Зал. Юрьев. Univ. 1897 г. № 2), Коркунова—Сборн. статей, Кассо (Журн. Мин. Юст. 1904 г. № 3), Латкина (отзывъ о назв. соч. Майкова въ Отчетѣ о 49 присужденіи наградъ гр. Уварова 1909 г.), Макарова—(Журн. Мин. Юстиціи 1912 г. № 10; тамъ же см. болѣе подробныя указанія на литературу и архивные документы).

¹⁾ Ст. 53 осн. зак. изд. 1832 г.: „Законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учреждений, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія“.

²⁾ Отмѣтимъ здѣсь, что узаконенія, приведенныя въ качествѣ источниковъ подъ этою статьєю, совершенно не объясняютъ ея текста. Ихъ указано три: Образованіе Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. § 75 (24.064), на основаніи котораго „изъясненія закона“ также должны были утверждаться государемъ собственноручно (§ 76), и два спеціальныхъ Высочайшихъ повелѣнія: 29 августа 1814 г. (25.668) о предоставленіи Государственному Совѣту особыхъ правъ на время отсутствія государя, и 10 января 1816 г. (26.065) о прекращеніи этихъ полномочій.

тѣ лица, которыя имѣютъ право объявлять Высочайшіе указы; сюда отнесены: предсѣдатели Общаго Собранія и департаментовъ Государственнаго Совѣта, министры и главноуправляющіе разными частями, вице-канцлеръ, Начальникъ Главнаго Морского Штаба, сенаторы, члены и Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода, Государственный Секретарь, дежурные генераль-адъютанты и „всѣ лица, кои особо будутъ на то уполномочены Императорскимъ Величествомъ“ ¹⁾. Кромѣ того ст. 55 имѣетъ еще примѣчаніе 2, ссылочнаго характера: „Ограниченія въ силѣ объявляемыхъ указовъ изъяснены ниже, въ статьѣ 66“. Дѣйствительно, въ ст. 66 осп. зак. изданія 1832 г. опредѣляется компетенція объявляемыхъ указовъ: „Въ силѣ объявляемыхъ Высочайшихъ указовъ постановляются слѣдующія ограниченія: 1) Никакой законъ, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданный, не можетъ быть отмѣненъ указомъ объявляемымъ. 2) Объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести или имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ денежных суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены, о возведеніи въ дворянство и лишеніи онаго, и о производствѣ въ чины первыхъ шести классовъ и изъ 9 въ 8 классъ“. Въ качествѣ источниковъ этой статьи въ Сводѣ приведено 6 узаконеній: указъ Екатерины II 3 іюля 1762 г., ст. 48 устава благочинія 8 апрѣля 1782 г., ст. 10 указа 8 сентября 1802 г. о правахъ и обязанностяхъ Сената, указъ 29 мая 1806 г. по частному дѣлу, которому былъ приданъ характеръ общаго подтвержденія прежнихъ узаконеній объ объявляемыхъ указахъ, § 258 учрежденія мини-

¹⁾ Новыхъ лицъ въ этомъ списокѣ нѣтъ. Сведены только воедино прежнія разрозненныя постановленія, съ небольшими поправками (напр., включенъ Начальникъ Морского Штаба на основаніи Высочайшаго повелѣнія по журналу Комитета Министровъ 27 февраля 1831 г. П. С. З. № 4389, въ подстатейныхъ ссылкахъ приведено учрежденіе Военнаго Министерства 1 мал 1832 г. П. С. З. № 5.318). Единственное нововведеніе—приведенное въ текстъ дополнительное указаніе общаго характера о лицахъ, спеціально уполномоченныхъ къ объявленію Высочайшихъ указовъ,—остается безъ объясненія, по крайней мѣрѣ на основаніи источниковъ, указанныхъ подъ статью.

стерствъ 25 іюня 1811 г. и указъ 10 января 1816 г. объ отмѣнѣ Высочайшаго повелѣнія 29 августа 1814 г., предоставлявшаго особыя права Государственному Совѣту во время отсутствія государя ¹⁾).

Перечень этотъ, какъ, смѣемъ надѣяться, видно изъ предшествующаго изложенія, далеко не исчерпываетъ всѣхъ узаконеній объ объявляемыхъ указахъ, изданныхъ въ XVIII вѣкѣ; даже узаконенія предыдущаго царствованія упомянуты въ немъ не всѣ. Какъ указано выше, компетенція объявляемыхъ указовъ была впервые опредѣлена въ нашемъ законодательствѣ болѣе подробно извѣстнымъ указомъ Петра III, 22 января 1762 г., который спустя полгода повторила Екатерина II 3 іюля того же года ²⁾). Послѣ этого только расширился кругъ лицъ, которыя имѣютъ право объявлять указы, и подтверждалась сила изданныхъ раньше узаконеній. Такимъ образомъ къ моменту кодификаціи ограниченія въ силѣ объявляемыхъ указовъ сводились къ указамъ 1762 г. Согласно этому, въ учрежденіи Сената по изд. 1832 г. мы встрѣчаемъ статью 480 слѣдующаго содержанія: „Каждый сенаторъ имѣетъ право объявлять словесные Высочайшіе указы по дѣламъ всякаго рода, кромѣ лишенія жизни, чести и имѣнія и вообще всякаго наказанія, также раздачи денежныхъ суммъ выше десяти тысячъ рублей, награжденія деревнями и чинами выше седьмаго класса, или въ отмѣну конфирмацій и указовъ за собственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ“. Подъ статью приведены указы: Екатерины II, 3 іюля 1762 г., о словесныхъ указахъ и Александра I, 8 сентября 1802 г., о правахъ и обязанностяхъ Сената. Статья эта редактирована соотвѣтственно своимъ источникамъ, за исключеніемъ замѣны словъ „чинами свыше подполковника“ словами „чинами выше седьмаго класса“. Иначе говоря, обобщено правило указовъ 1762 г. о военныхъ чинахъ. Но въ ст. 66

¹⁾ Содержаніе этихъ узаконеній по отношенію къ вопросу объ объявляемыхъ указахъ изложено выше. Статья же 48 уст. благоч. гласитъ слѣдующее: „Управа благочинія не взыскиваетъ съ людей исполненія по закону, буде законъ не обнародованъ“. П. С. З. № 15379.

²⁾ П. С. З. № 11.411 и № 11.592.

осн. зак. изд. 1832 г., посвященной тому же вопросу о компетенціи объявляемыхъ указовъ, допущенъ цѣлый рядъ гораздо болѣе существенныхъ отступленій ¹⁾). Приводимъ для ясности параллельное изложеніе текста ст. 66 осн. зак. изд. 1832 г. и официальнаго ея источника—указа Екатерины II, кстати сказать, тождественнаго съ указомъ Петра III.

Указы 1762 г.

Ст. 66 осн. зак.

... повелѣвая и впредь по
всѣмъ объявляемымъ... сло-
веснымъ указамъ... непре-
мѣнное исполненіе чинить по
всякимъ матеріямъ, кромѣ
лишенія живота, чести и имѣ-
нія и всякаго наказанія,

и раздачи денежныхъ знат-
ныхъ суммъ, свыше 10.000
рублей;
также и награжденія дерев-
нями

и чинами свыше подполко-
вника;

и ниже въ отмѣну соб-
ственно Нашею (Ея Импе-

Объявляемый указъ не мо-
жетъ имѣть силы въ дѣлахъ:

о лишеніи жизни, чести или
имущества;
объ установленіи и уничто-
женіи налоговъ, о сложеніи
недоимокъ и казенныхъ взы-
сканий и

объ отпускѣ денежныхъ суммъ
свыше тѣхъ, кои особыми по-
становленіями ограничены;

о возведеніи въ дворянство и
лишеніи онаго;

и о производствѣ въ чины
первыхъ шести классовъ и
изъ 9-го въ 8-й классъ.

Никакой законъ, за соб-
ственноручнымъ Высочайшимъ

¹⁾ Замѣтимъ здѣсь, что, какъ видно изъ архивныхъ данныхъ о дѣятельности кодификаторовъ той эпохи, своды учреждений были составлены раньше свода основныхъ законовъ. Подробнѣе объ этомъ см. статью Макарова—„Къ исторіи кодификаціи основныхъ законовъ“ въ Журн. Мин. Юст. 1912 г. № 10. Авторъ широко воспользовался матеріалами, хранящимися въ Архивѣ Государственнаго Совѣта, но, къ сожалѣнію, слишкомъ мало удѣлил вниманія статьямъ основныхъ законовъ, посвященнымъ объявляемымъ указамъ.

раторскаго Величества) рукою подписанныхъ подтверждаетъ быть отмѣненъ указомъ объявляемымъ.

Сравнивая эти два текста, легко замѣтить, что послѣ кодификаціи компетенція объявляемыхъ указовъ потерпѣла цѣлый рядъ измѣненій. Установленіе и отмѣна налоговъ, сложеніе недоимокъ и казенныхъ взысканій, пожалованіе и лишеніе дворянскаго достоинства, всѣ эти дѣла по Своду законовъ уже не могутъ быть разрѣшаемы словесными указами. Ограниченіе производства въ военные чины изустными повелѣніями монарха получило распространеніе на гражданскую службу. Элементарное ограниченіе выдачи казенныхъ денегъ цифрою 10.000 р. замѣняется въ сущности понятіемъ сверхсметныхъ кредитовъ. вмѣсто правила о недопустимости отмѣны подписанныхъ государемъ указовъ и собственноручныхъ резолюцій указами объявляемыми вводится новое правило, что законъ не можетъ быть отмѣненъ объявляемымъ указомъ. Наконецъ, изъ ограниченій компетенціи словесныхъ указовъ исчезаетъ раздача населенныхъ имѣній и понятіе „всякаго наказанія“.

Всѣ эти измѣненія, однако, не оправдываются подстатейными ссылками. Узаконенія, на которыхъ официально основана ст. 66, не содержатъ перечисленныхъ выше нововведеній. Для объясненія ихъ надо сопоставить текстъ основныхъ законовъ съ другими отдѣлами Свода, главнымъ образомъ съ учрежденіемъ Государственнаго Совѣта изд. 1832 г. Въ послѣднемъ мы также встрѣчаемъ рядъ нововведеній, въ сравненіи съ Образованіемъ 1810 г., основанныхъ большею частью на необнародованныхъ узаконеніяхъ. Они сдѣлались официально извѣстны населенію только послѣ изданія Свода законовъ ¹⁾.

Отмѣтимъ тѣ изъ нововведеній, которыя имѣютъ отноше-

¹⁾ Примѣръ статьи 66 осн. зак. 1832 г. хорошо иллюстрируетъ дѣятельность кодификаторовъ, далеко не ограничивавшихся, какъ извѣстно, сведеніемъ воедино старыхъ законовъ и не особенно стѣснявшихся измѣнять ихъ текстъ по своему усмотрѣнію. Въ то же время онъ косвенно проливаетъ свѣтъ на старинный споръ въ нашей литературѣ о силѣ Свода законовъ. По крайней мѣрѣ, по отношенію

ніе къ объявляемымъ указамъ. Учрежденіе Государственнаго Совѣта по изд. 1832 г. строго различаетъ двѣ категоріи дѣлъ: одни, которыя требуютъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, и другія, которыя могутъ быть утверждаемы устно. Къ первой группѣ, согласно ст. 79, отнесены: „1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя однакоже подъ симъ поясненія или пополненія существующихъ узаконеній); 2) установленіе налоговъ или уничтоженіе оныхъ; 3) сложеніе недоимокъ или прощеніе казенныхъ взысканій въ тѣхъ случаяхъ, въ коихъ таковое сложеніе, по особеннымъ правиламъ, не предоставлено Правительствующему Сенату и Министерству Финансовъ; 4) возведеніе въ дворянское достоинство, лишеніе онаго и лишеніе чиновъ за преступленіе“.

О второй группѣ постановляетъ слѣдующая ст. 80: „Всѣ прочія дѣла, рѣшенныя въ департаментахъ или въ общемъ собраніи, по предварительномъ докладѣ о нихъ Императорскому Величеству, приводятся въ исполненіе *по объявляемымъ Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта Высочайшимъ повелѣніямъ*“. Далѣе, въ ст. 84—95 подробно опредѣляется форма утвержденія. Для законовъ, уставовъ и учреждений сохраняется форма манифестовъ, подписанныхъ государемъ, согласно Образуванію 1810 г.; для другихъ дѣлъ, требующихъ собственноручной санкціи государя, если они рѣшены Совѣтомъ единогласно, принята формула: „Быть по сему“. „Сверхъ того, читаемъ въ ст. 88, исполненіе дѣлъ по Государственному Совѣту можетъ быть совершаемо: 1) именными указами; 2) *указами объявляемыми*“. Именные указы, на основаніи ст. 89—90, примѣняются при разногласіи или въ случаѣ особой резолюціи государя по дѣламъ, требующимъ письменной санкціи. Относительно объявляемыхъ указовъ буквально

къ тѣмъ статьямъ основныхъ законовъ, которыя касаются объявляемыхъ указовъ, Сводъ 1832 г. несомнѣнно былъ *положительнымъ закономъ*.

О силѣ Свода законовъ, кромѣ трудовъ Пахмана и Шершеневича по исторіи кодификаціи нашихъ гражданскихъ законовъ, см. статьи: Коркунова (Журн. Мин. Нар. Просв. 1894 г. Сент.), Лозина-Лозинскаго (Журн. Мин. Юст. 1897 г. № 5), Каминки (Право 1908 г. № 1), Побѣдиной (Журн. Мин. Юст. 1909 г. № 4) и въ особенности Блосфельдта (Журн. Мин. Юст. 1910 г. № 2).

постановлено слѣдующее: *ст. 91: „Указами объявляемыми совершается исполненіе по тѣмъ дѣламъ, которыя, на основаніи ст. 80, предоставляются Предсѣдателю Государственнаго Совѣта приводить въ исполненіе по одному предварительному докладу“; ст. 92: „Ежели дѣло сего рода рѣшено въ Государственномъ Совѣтѣ единогласно, то исполненіе имѣетъ слѣдующую форму: Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта по дѣлу о томъ-то или о такомъ-то, Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“; ст. 93: „ежели по дѣлу произошло разногласіе, то Высочайшее повелѣніе излагается въ объявляемомъ указѣ слѣдующимъ образомъ: Его Императорское Величество, рассмотрѣвъ послѣдовавшія въ Государственномъ Совѣтѣ мнѣнія по такому-то дѣлу (или вопросу) и уваживъ то и то (т. е. обстоятельства, на которыхъ основывается повелѣніе), Высочайше повелѣтъ соизволилъ: (здѣсь прописывается рѣшеніе)“¹⁾.*

Приведенныя статьи учрежденія Государственнаго Совѣта, основанныя на необнародованныхъ актахъ—Высочайшихъ указахъ 6 мая 1831 г. Комитету Министровъ и отдѣльнымъ министрамъ и Высочайше утвержденной 12 іюня 1827 г. запискѣ Предсѣдателя Государственнаго Совѣта, объясняютъ появленіе въ текстѣ ст. 66 осн. зак. новыхъ ограниченій компетенціи объявляемыхъ указовъ. Кодификаторъ не могъ не считаться съ новыми правилами, дополнившими учрежденіе Государственнаго Совѣта. Отсюда и появленіе въ ст. 66 указаній на новые налоги, недоимки и дворянское достоинство. Достаточно сопоставить текстъ ст. 66 осн. зак. со ст. 79 учр. Госуд. Сов., и источникъ нововведеній ст. 66 станетъ ясенъ. Странно только, что въ подстатейныхъ ссылкахъ пропущено указаніе на дѣйствительный источникъ, а въ учре-

¹⁾ Приведенныя статьи закона лучше всякихъ разсужденій доказываютъ не-правильность утвержденія Коркунова, что понятіе объявляемаго указа неприложимо къ словесно утвержденнымъ мнѣніямъ Государственнаго Совѣта (Указъ и законъ, стр. 329—330), къ сожалѣнію, повтореннаго и въ послѣднемъ изданіи его курса (Русс. госуд. пр. т. II изд. 1913 г. стр. 19) позднѣйшими редакторами, несмотря на возраженія Алексѣева („Спорный вопросъ русскаго государственнаго права“, Журн. Мин. Юст. 1904 г. № 9 стр. 37—40).

жденіи Сената всѣ эти новшества совершенно игнорируются.

Тѣ же статьи учрежденія Государственнаго Совѣта объясняютъ содержаніе ст.ст. 54 и 55 осн. зак. 1832 г., которыя, подобно ст. 66, не сходятся со своими оффиціальными источниками. Кодификаторы ссылаются на Образование Государственнаго Совѣта 1810 г. Но по Образованію новый законъ и дополненіе его издаются въ формѣ манифестовъ, подписанныхъ государемъ, а изъясненія утверждаются словами „быть по сему“ съ подписью государя. Между тѣмъ по основнымъ законамъ 1832 г. собственноручная подпись требуется только для новаго закона и дополненія стараго, а „изъясненіе“ его можетъ имѣть форму объявляемаго указа. Другими словами, ст. 54 и 55 осн. зак. 1832 г. изложены опять-таки примѣнительно къ тѣмъ дополненіямъ, которыя получило учрежденіе Государственнаго Совѣта незадолго до кодификаціи, но безъ указанія источника.

Въ непосредственной связи со статьями 54—55 стоитъ правило п. 1 ст. 66: „Никакой законъ, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданный, не можетъ быть отмѣненъ указомъ объявляемымъ“. Это правило не является по существу своему какимъ либо нововведеніемъ. Недопустимость отмѣны закона объявляемымъ указомъ признается еще указомъ Екатерины I, 5 августа 1726 г. Та же мысль проведена въ концѣ указовъ Петра III и Екатерины II 1762 г. Но формулировка кодификаторовъ 1832 г., на мой взглядъ, неудачна. По смыслу ст. 54—55 осн. зак. и ст. 79 и 84 учр. Госуд. Сов. изд. 1832 г. законъ обязательно издается за собственноручною подписью государя. Между тѣмъ п. 1 ст. 66 осн. зак. какъ будто допускаетъ возможность изданія законовъ и безъ подписи государя. Слова „за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданный“ въ сущности излишни, если не считать ихъ оставленными для большей торжественности слога, а между тѣмъ они могутъ вызвать сомнѣнія ¹⁾. Правило п. 1 ст. 66 ведетъ однако и къ дру-

¹⁾ Удачею была первоначальная формулировка этого правила, сохранившаяся

гимъ недоразумѣніямъ. По смыслу его, объявляемый указъ не можетъ отмѣнять только закона. Но понятіе закона не исчерпываетъ всѣхъ формъ проявленія монаршей воли, даже и въ письменномъ изложеніи. Напримѣръ, рескрипты, о которыхъ упоминаетъ прим. къ ст. 53 тѣхъ же осн. зак. 1832 г. По смыслу же ст. 66 выходить, что объявляемымъ указомъ не можетъ быть отмѣненъ законъ, и только законъ; другія же волеизъявленія монарха, хотя бы они состоялись въ письменной формѣ, очевидно, могутъ быть отмѣнены словеснымъ указомъ. Въ этомъ отношеніи формулировка указовъ 1762 г. удачнѣе; тамъ прямо постановлено, что словесный указъ не можетъ отмѣнять указа подписаннаго или собственноручной резолюціи (конфирмаціи). Врядъ-ли и кодификаторы 1832 г. имѣли въ виду сознательно расширять сферу примѣненія объявляемыхъ указовъ. Скорѣе надо думать, это вышло у нихъ случайно. Заботясь больше всего о законѣ, они упустили изъ вида другія формы актовъ правительства.

Наконецъ, учрежденіе Государственного Совѣта по Своду законовъ изд. 1832 г. косвенно объясняетъ, почему въ п. 2 ст. 66 осн. зак. исчезли слова указовъ 1762 г. „... и всякаго наказанія“, т. е. что по Своду законовъ наказаніе (кромѣ лишенія жизни, чести, имущества, дворянскаго достоинства) могло налагаться и объявляемымъ указомъ. Согласно Образованію 1810 г. и Учрежденію 1832 г. Государственный Совѣтъ въ извѣстныхъ случаяхъ является высшею судебною инстанціею. Рѣшенія его (ст. 78) приводятся въ исполненіе лишь по утвержденіи ихъ государемъ.

Форма утвержденія опредѣлена закономъ, при чемъ относительно судебныхъ дѣлъ собственноручное утвержденіе государемъ требуется лишь въ двухъ случаяхъ: при лишеніи дворянства и при лишеніи чиновъ за преступленіе (п. 4 ст. 79 учр. Гос. Сов. изд. 1832 г.). Въ тѣхъ же слу-

въ черновыхъ барона Корфа въ видѣ отдѣльной статьи (арх. Госуд. Сов. вѣзка 1063. осн. госуд. законы):

„§ 131. Высочайшій указъ объявляемый въ предметѣ, по которому есть законъ или учрежденіе, за собственноручнымъ подписаніемъ Императорскаго Величества изданное, не можетъ отмѣнять силы сего закона или учрежденія“.

чаяхъ, когда судебное дѣло не было связано съ лишеніемъ дворянства или чиновъ, оно, очевидно, могло быть рѣшено и въ формѣ объявляемаго указа.

Труднѣе объяснить пропускъ въ п. 2 ст. 66 осн. зак. лишенія чиновъ за преступленіе. По учрежденію Государственнаго Совѣта, какъ указано выше, въ этомъ случаѣ необходимо собственноручное Высочайшее утвержденіе. Слѣдовательно, объявляемый указъ тутъ недѣйствителенъ. Но кодификаторы почему-то забыли объ этомъ упомянуть въ общей статьѣ, гдѣ перечисляются ограниченія компетенціи объявляемыхъ указовъ. Быть можетъ, тутъ сыграло роль то соображеніе, что лишеніе дворянскаго достоинства за преступленіе соединялось съ лишеніемъ чиновъ при потерѣ правъ состоянія, хотя въ войскахъ существовало разжалованіе офицеровъ въ рядовые безъ лишенія дворянства.

Въ связи съ приобрѣтеніемъ и лишеніемъ дворянства стоитъ вопросъ о производствѣ въ чины. Какъ отмѣчено выше, основные законы изд. 1832 г., въ ст. 66, вносятъ по этому поводу существенное нововведеніе въ сравненіи съ официальными ихъ источниками. По указамъ 1762 г. словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ могли жаловаться только низшіе чины, до подполковника включительно. Согласно же ст. 66 осн. зак. 1832 г. по словесному распоряженію монарха не могло быть производства въ чины первыхъ шести классовъ, и изъ 9-го въ 8-ой. Правило это объясняется сопоставленіемъ его съ уставомъ о службѣ по Своду 1832 г. На основаніи послѣдняго Сенатъ производилъ своею властью въ чины до IX класса включительно и изъ VIII въ VII-ой. Изъятіе отсюда производства изъ IX-го класса въ VIII-ой объясняется тѣмъ, что чинъ VIII-го класса, коллежскій ассесоръ, въ то время давалъ дворянство. Поэтому производство въ ассесоры, какъ и производство въ чины первыхъ шести классовъ, совершалось Высочайшею властью. Новизны въ уставъ о службѣ кодификаторы въ этомъ отношеніи не внесли. Порядокъ современнаго чинопроизводства за выслугу лѣтъ въ то время еще окончательно не сложился. Намѣченный Александромъ I въ 1801 г., онъ былъ закрѣпленъ Николаемъ I послѣ изданія

Свода ¹⁾). Кодификація 1832 г. отразила лишь неопредѣленность положенія чиновпроизводства. Но вмѣстѣ съ тѣмъ она вводила одну характерную новостъ—обязательное собственноручное утвержденіе или подпись государемъ актовъ о производствѣ въ чины. Въ ст. 277 уст. служб. по изд. 1832 г. находимъ слѣдующія правила: „Производство въ чины за особенныя отличія, равно какъ и по выслугѣ лѣтъ, когда на сіе послѣднее потребно Высочайшее утвержденіе, совершается посредствомъ указовъ Правительствующему Сенату. *Сии указы, на пожалованіе до чина надворнаго совѣтника включительно, могутъ быть объявляемы всѣми тѣми лицами, коимъ вообще закономъ предоставлено объявлять Высочайшіе указы; но пожалованіе въ чинъ коллежскаго ассесора или въ 8 классъ и въ чины выше надворнаго совѣтника совершается не иначе, какъ указами за собственноручнымъ подписаніемъ Императорскаго Величества*“. Въ качествѣ источниковъ этой статьи приведены: три извѣстные указа Екатерины II: 3 іюля 1762 г. (П. С. З. № 11.592), 7 ноября 1762 г. (П. С. З. № 11.704) и 3 февраля 1763 г. (П. С. З. № 11.746); указъ Александра I о правахъ Сената 8 сентября 1802 г. (П. С. З. № 20.405) и два указа его же о чиновпроизводствѣ: 14 марта 1816 г. (П. С. З. № 26.196а) и 13 мая 1816 г. (П. С. З. № 26.268). Ни одинъ изъ перечисленныхъ актовъ даже косвенно не упоминаетъ о томъ, что чины первыхъ 6 классовъ жалуются указами за подписью государя. Лишь въ указѣ Екатерины II, 3 іюля 1762 г., какъ извѣстно, содержится ограниченіе для объявляемыхъ указовъ, что ими не могутъ жаловаться чины выше подполковника. Такимъ образомъ всю вторую половину ст. 277 уст. служб. изд. 1832 г. остается признать работою кодификаторовъ.

Другая новизна—распространеніе правилъ указовъ 1762 г. на гражданскихъ чиновниковъ—объясняется простымъ обобщеніемъ редакціоннаго характера, стоящимъ въ связи съ изданными въ періодъ 1762—1832 г. узаконеніями о гра-

¹⁾ П. С. З. № 19.961, 20.608, 26.196, 26.268 и Высочайше утвержденное 25 іюня 1834 г. положеніе о порядкѣ производства въ чины по гражданской службѣ (2-ое Полн. Собр. Зак. № 7.224).

жданскомъ чинопроизводствѣ вообще. Требованіе же подписи или собственноручнаго утвержденія государемъ указовъ или докладовъ о производствѣ въ чины не находитъ себѣ прямого подтвержденія въ прежнемъ законодательствѣ.

Отмѣтимъ также противорѣчіе въ вопросѣ о чинопроизводствѣ между ст. 66 осн. зак. и ст. 480 учр. Прав. Сен. по изд. 1832 г. Основные законы и уставъ о службѣ не допускаютъ производства въ чинъ VIII-го класса по словесному указу. Учрежденіе же Сената этого ограниченія не знаетъ. Поэтому сенаторы по Своду 1832 г. имѣютъ право объявлять Высочайшіе указы о производствѣ въ коллежскіе ассесоры. Практическаго значенія преимущество это не имѣло, какъ и вообще не примѣнялось правило ст. 480 о правѣ сенаторовъ объявлять Высочайшіе указы. Непосредственныхъ сношеній съ государемъ въ XIX-мъ столѣтіи Сенатъ не имѣлъ ¹⁾. Этимъ, вѣроятно, объясняется тотъ фактъ, что указанное противорѣчіе учрежденія Сената и основныхъ законовъ, въ вопросѣ о словесныхъ указахъ, не вызвало на практикѣ замѣтныхъ осложненій. По общему правилу, сенаторы въ это время не объявляютъ Высочайшихъ повелѣній. Быстрое усиленіе министровъ съ Комитетомъ Министровъ во главѣ заслонило Сенатъ отъ особы монарха.

Вѣроятно, этою переменною въ положеніи Сената слѣдуетъ объяснять и другое противорѣчіе ст. 480 учр. Сен. и ст. 66 осн. зак. Въ текстѣ послѣдней мы не находимъ еще одного ограниченія компетенціи объявляемыхъ указовъ, извѣстнаго указамъ 1762 г.,—раздачи населенныхъ имѣній; въ ст. 480 учр. Сен. это правило повторено. Поэтому юридически по Своду 1832 г. „награжденіе деревнями“ по словесному Высочайшему повелѣнію какъ будто допускается, но сенаторы не имѣютъ права объявлять такіа Высочайшія повелѣнія; другія же лица, уполномоченныя къ объявленію Высочайшихъ указовъ, могутъ. Въ дѣйствительности, какъ извѣстно, раздача населенныхъ имѣній прекратилась при Александрѣ I, и упоминаніе о ней въ учр. Сен., изд. 1832 г., было уже

¹⁾ Исторія Сената, юбил. изд., т. III, стр. 167—190.

анахронизмомъ, а въ сущности недосмотромъ кодификаторовъ.

Кромѣ перечисленныхъ нововведеній, внесенныхъ въ Сводъ законовъ, изд. 1832 г., въ первоначальной редакціи основныхъ законовъ содержался цѣлый рядъ постановленій, относящихся къ объявляемымъ указамъ, но въ послѣдствіи исключенныхъ, какъ и весь почти раздѣлъ, гдѣ они помѣщены ¹⁾. Такъ, къ ст. 66 осн. зак. предполагалось слѣдующее примѣчаніе: „Объявляемыми Высочайшими указами въ особенности повелѣно приводить въ дѣйствіе: 1) Тѣ положенія Государственнаго Совѣта, которыя по учрежденію его дозволяется предсѣдателю обращать къ исполненію по одному предварительному о нихъ докладу Императорскому Величеству. 2) Всѣ вообще положенія Комитета Министровъ, буде отъ министра, внесшаго дѣло, не представлено проекта указа подписного и буде самое дѣло по роду своему такового не требуетъ“.

Далѣе, особая статья опредѣляетъ понятіе Высочайшихъ приказовъ: „Высочайшими приказами приводятся въ дѣйствіе постановленія или мѣры правительства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся, и приказы таковыя, отдаваемые въ Высочайшемъ присутствіи при паролѣ, признаются въ силѣ своей равными съ именными Высочайшими указами“.

Форма приказовъ и словесныхъ указовъ опредѣлялась особо: „Форма объявляемыхъ Высочайшихъ указовъ есть слѣдующая: Его Императорское Величество (или: Государь Императоръ) Высочайше повелѣтъ соизвоилъ: (содержаніе Высочайшаго повелѣнія). Подпись лица объявляющаго, число, мѣсяцъ и годъ. Примѣчаніе. Особенныя формы объявляемыхъ указовъ по дѣламъ Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ изложены въ учрежденіяхъ сихъ установленій“.

„Высочайшіе приказы излагаются по слѣдующей формѣ: Его Императорское Величество въ присутствіи Своемъ въ городѣ числа мѣсяца года соизвоилъ

¹⁾ На это указываетъ А. Н. Макаровъ въ своей статьѣ „Къ исторіи кодификаціи основныхъ законовъ“ (Жур. Мин. Юст. 1912 г. № 10, стр. 277). Раздѣлъ этотъ озаглавленъ „О власти верховнаго управленія“.

отдать слѣдующій приказъ (содержаніе) подпись: по сухопутному военному вѣдомству Начальника Главнаго штаба, а по морскому—Начальника Морского штаба Его Императорскаго Величества“.

Но особенно характерно постановленіе, относившееся къ всеподданнѣйшимъ докладамъ министровъ. Оно построено всецѣло на первоначальномъ учрежденіи министерствъ и даже не допускаетъ словеснаго утвержденія всеподданнѣйшихъ докладовъ. Вотъ его текстъ:

„Въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ представляются Императорскому Величеству дѣла отъ Правительствующаго Сената, Святѣйшаго Синода, отъ министровъ и другихъ лицъ, коимъ ввѣрено главное управленіе (по дѣламъ, личному ихъ докладу предоставленнымъ, когда они не требуютъ ни отмѣны существующихъ законовъ, ни введенія или учрежденія новыхъ). Въ случаѣ непосредственнаго разрѣшенія доклада Императорскимъ Величествомъ, Высочайшая резолюція полагается собственноручно на самомъ докладѣ съ подписаніемъ Высочайшаго имени и означеніемъ мѣста и времени, когда оное послѣдовало; Высочайшее соизволеніе на мѣры, въ докладѣ предполагаемыя, означается словами: быть по сему“. По смыслу этой статьи всеподданнѣйшій докладъ есть нѣчто особое отъ объявляемаго Высочайшаго повелѣнія. Это отмѣняется рельефнѣе изъ сопоставленія ея текста съ вышеприведеннымъ опредѣленіемъ формы объявляемыхъ указовъ. Повидимому, тогдашняя практика еще обособляла эти двѣ формы изъясненія воли монарха. Слѣдуетъ, впрочемъ, отмѣтить, что Корфъ снабжаетъ проектированныя имъ статьи особою оговоркою, ссылаясь на недостатокъ закона и существующую практику: „Сей параграфъ и нѣкоторые послѣдующіе, гдѣ не приведено особенныхъ ссылокъ, основаны на общемъ соображеніи всѣхъ законовъ, о (образѣ дѣйствія) власти законодательной и исполнительной и на совокупности частныхъ примѣровъ, поелику особенныхъ положительныхъ узаконеній на сей предметъ не существуетъ“¹⁾. Такимъ образомъ, по признанію самого

¹⁾ Арх. Госуд. Сов. Вязка 1063. Осн. Госуд. Зак. Черновики бар. Корфа. „Объ актахъ, посредствомъ коихъ дѣйствуетъ верховное управленіе“.

автора, часть и, прибавимъ отъ себя, довольно значительная, проектированныхъ дополненій составляла продуктъ творчества кодификаторовъ. Въ этомъ характерѣ ихъ происхожденія А. Н. Макаровъ видитъ главную причину исключенія указанныхъ статей при окончательной редакціи основныхъ законовъ ¹⁾. Что официально выдвинули именно такое соображеніе,—это вполнѣ вѣроятно. Но по существу, скорѣе можно думать, именно проектированныя Корфомъ внѣшнія формы проявленія воли монарха въ верховномъ управленіи показались стѣснительными и неудобными; въ особенности не могли понравиться намѣченныя имъ ограниченія для всеподданнѣйшихъ докладовъ министровъ. Отсюда, вѣроятно, и вышли тѣ возраженія, которыя въ концѣ концовъ привели къ исключенію намѣченныхъ Корфомъ постановленій изъ окончательной редакціи основныхъ законовъ 1832 г.

Во второмъ изданіи Свода законовъ 1842 г. положеніе объявляемыхъ указовъ опять потерпѣло рядъ измѣненій. Въ промежуткахъ 1832—1842 г.г. было издано нѣсколько узаконеній, косвенно затронувшихъ вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, и кодификаціи было необходимо съ ними считаться. 25 іюня 1834 г. было утверждено положеніе о порядкѣ производства въ чины по гражданской службѣ, 13 января 1836 г. Министръ Юстиціи объявилъ Сенату Высочайшій указъ, чтобы впредь государю не представлялись указы о производствѣ въ коллежскіе ассесоры за отличие, а 15 апрѣля 1842 г. вышло новое учрежденіе Государственнаго Совѣта ²⁾.

Сравнивая статьи обоихъ первыхъ изданій Свода законовъ, посвященныя объявляемымъ указамъ, отмѣтимъ прежде всего, что въ 1842 г. сравнительно меньшимъ измѣненіямъ подверглись законы основные. Статьи 53, 54 и 55 повторены дословно. Въ ст. 66 измѣненъ конецъ. По изд. 1832 г. онъ читается такъ: „Объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о возведеніи въ дворянство и лишеніи онаго, и о производствѣ въ чины первыхъ шести

¹⁾ Назв. соч., стр. 277.

²⁾ 2-ое Полн. Собр. Зак. №№ 7.224, 8.770 и 15.518.

классовъ и изъ 9-го въ 8-й классъ“. По изданію же 1842 г. текстъ этотъ слѣдующій: „Объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о возведеніи въ дворянство, въ порядокъ, для производства въ чины установленнаго; о лишеніи дворянства; и о производствѣ въ чины первыхъ шести классовъ“. Исчезло ограниченіе, относившееся къ чину коллежскаго ассесора, приносившему дворянство. Въ 1832 г. производство въ этотъ чинъ было выдѣлено именно по тѣмъ послѣдствіямъ, съ которыми онъ былъ связанъ. Послѣ же 1842 г. дворянство могло быть пріобрѣтаемо и по словесному Высочайшему повелѣнію въ порядкѣ чинопроизводства. Такимъ образомъ косвенно былъ нарушенъ принципъ, котораго наше законодательство держалось въ теченіе 80 лѣтъ, что дворянское достоинство не жалуется словесно.

Новая редакція конца ст. 66 осн. зак. изд. 1842 г. объясняется сопоставленіемъ ея съ ст. 562 уст. о службѣ того же изданія, замѣнившей ст. 277 уст. служб. изд. 1832 г. По ст. 562 уст. служб. изд. 1842 г. производство въ чинъ коллежскаго ассесора уже не требуетъ собственноручнаго подписанія государемъ указа, а до чина VIII-го класса включительно чинопроизводство можетъ совершаться и указами объявляемыми. Нововведеніе это явилось послѣдствіемъ установленнаго въ 1834—1836 г.г. порядка чинопроизводства, при чемъ кодификаторы на этотъ разъ не упустили сдѣлать ссылку на новые законы.

Слѣдующее небольшое отступленіе отъ редакціи 1832 г. мы находимъ въ учрежденіи Сената. Статья 249 по изд. 1842 г., замѣнившая ст. 480 изд. 1832 г., повторяетъ ограниченія въ силѣ объявляемыхъ указовъ для сенаторовъ, но уменьшаетъ до 3.000 руб. размѣръ денежныхъ суммъ, задача которыхъ допускается по словеснымъ указамъ, объявляемымъ сенаторами. Оправданіемъ для этого пониженія служить ссылка на сенатскій указъ 31 августа 1840 г.— „О табели переложенія на серебро разнородныхъ по государству суммъ“ ¹⁾. Очевидно, пониженіе произошло въ связи съ

¹⁾ 2-ое Полн. Собр. Зак. № 13750.

извѣстной реформой денежнаго обращенія 1839 г., и 10.000 р. на ассигнаціи при переводѣ на серебро превратились въ 3000 р.

Больше измѣненій встрѣчается въ учрежденіи Государственнаго Совѣта. Въ изданіе Свода 1842 г. вошло цѣликомъ новое учрежденіе Совѣта 15 апрѣля 1842 г. ¹⁾, которое, какъ извѣстно, содержитъ рядъ нововведеній въ сравненіи съ прежнимъ ²⁾. Въ ст. 94, замѣнившей ст. 79 изд. 1832 г., гдѣ перечислены дѣла, требующія собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, добавлено три новыхъ пункта: „4) Новые (постоянные) штаты разныхъ управленій и вѣдомствъ. 5) Мнѣнія Совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ. 6) Отчужденіе частной собственности на государственное или общественное употребленіе“.

Измѣнена также редакція сохранившихся пунктовъ. Въ п. 2 повторено: „установленіе налоговъ или уничтоженіе оныхъ“, но съ добавкою: „кромѣ положеній о городскихъ сборахъ и смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей и общественнаго сбора съ государственныхъ крестьянъ, какъ получающихъ свое совершеніе особо установленнымъ порядкомъ“. Въ п. 3 къ „возведенію въ дворянское достоинство“ добавлено „подтвержденіе въ семь достоинствъ по доказательствамъ происхожденія“, а слову „чины“ приданы эпитеты „классныхъ или офицерскихъ“. Наконецъ, въ изд. 1842 г. исчезаетъ одинъ пунктъ ст. 79 изд. 1832 г. о сложеніи недоимокъ.

Глава объ исполненіи дѣлъ по Государственному Совѣту въ изд. 1842 г. не вноситъ чего-либо новаго въ вопросъ объ объявляемыхъ указахъ. Въ сравненіи съ изданіемъ 1832 г. она отличается только большею логическою стройностью. Ха-

¹⁾ Тамъ же № 15518.

²⁾ Въ мою задачу не входитъ останавливаться здѣсь подробно на всѣхъ нововведеніяхъ учр. Гос. Сов. 1842 г.; я ихъ касаюсь лишь постольку, поскольку они отразились на объявляемыхъ указахъ. Въ литературѣ главнымъ образомъ возгорѣлся споръ по поводу отбѣны извѣстной формулы „внѣшнѣ Мнѣнію Государственнаго Совѣта“, который для моей темы не имѣетъ значенія. Подробности о немъ вмѣстѣ съ указаніемъ разнорѣчій въ литературѣ см. у Коркунова. — Русское государственное право, т. II, изд. 1913 г., стр. 78 и слѣд.

рактрно также, что въ изданіи 1842 г. учрежденіе Государственнаго Совѣта избѣгаетъ термина „объявляемый указъ“, замѣняя его „объявляемымъ Высочайшимъ повелѣніемъ“ (ст. 113 ср. ст. 88 и 91 изд. 1832 г.) или „словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ“ (ст. 119). Послѣдній терминъ не чуждъ учрежд. Госуд. Совѣта по Своду 1832 г., ни Образованію 1810 г., но Сводъ 1832 г. употребляетъ его безразлично на ряду съ „объявляемымъ указомъ“, а учрежденіе Совѣта 1842 г. какъ-будто стремится отбѣнить разницу этихъ двухъ словесныхъ проявленій воли монарха.

Всѣ эти измѣненія въ учрежденіи Государственнаго Совѣта 1842 г. не отразились на текстѣ ст. 66 осн. зак. Наоборотъ, насколько въ 1832 г. кодификаторы считались съ различными модификаціями учрежденія Совѣта и вносили соотвѣтственныя поправки въ основные законы, настолько въ 1842 г. они этимъ пренебрегли. Въ особенности бросается въ глаза вопросъ о сложеніи недоимокъ. По изданію 1832 г. сложеніе недоимокъ не входитъ въ компетенцію Совѣта. Дѣла этого рода попали въ Совѣтъ только по учрежденію 1842 г. (п. 16 ст. 23), но въ перечень дѣлъ, требующихъ собственноручнаго утвержденія государемъ, они не включены. Слѣдовательно, недоимки могутъ слагаться словесными Высочайшими повелѣніями; а по ст. 66 осн. зак. того же изданія 1842 г.—объявляемый указъ не имѣетъ силы въ дѣлахъ о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій. Далѣе, если можно подвести „отчужденіе частной собственности на государственное или общественное употребленіе“ (п. 6 ст. 94 учр. Госуд. Сов. изд. 1842 г.) подъ понятіе дѣла „о лишеніи имущества“ (п. 2 ст. 66 осн. зак. изд. 1842 г.) и съ извѣстной натяжкой приравнять „мнѣнія Совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ“ (п. 5 ст. 94 учр. Гос. Сов.) къ дѣламъ „объ отпускѣ денежныхъ суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены“ (п. 2 ст. 66 осн. зак.),—куда отнести новыя постоянныя штаты разныхъ управленій и вѣдомствъ, для которыхъ учр. Гос. Сов. требуетъ собственноручной санкціи государя и о которыхъ не упоминаютъ основные законы?

Пробѣлъ кодификаціи здѣсь очевиденъ и бросается въ глаза тѣмъ рѣзче, что при составленіи ст. 66 осн. зак. въ 1842 г. не позабыли принять во вниманіе другія узаконенія, напр., о чинопроизводствѣ, а въ учрежденіи Сената не упустили даже такую въ сущности мелочь, какъ указанный выше переводъ денежной цифры на другую валюту.

Еще меньше измѣненій мы встрѣчаемъ въ третьемъ полномъ изданіи Свода законовъ 1857 г.; они коснулись только основныхъ законовъ. Изъ ст. 54 исключены слова „и дополненіе закона“ и перенесены въ ст. 55-ую, такъ что, согласно новой редакціи, собственноручнаго подписанія государемъ требуетъ исключительно „новый“ законъ, а дополненія его, какъ и изъясненія, могутъ быть утверждаемы словесно ¹⁾. Перечень лицъ, имѣющихъ право объявлять Высочайшія повелѣнія (прим. ст. 55), дополненъ: Государственнымъ Канцлеромъ ²⁾, Канцлеромъ орденовъ ³⁾ и начальниками штабовъ государя ⁴⁾. Кромѣ того въ изданіи 1857 г. появляется весьма существенная оговорка, ограничивающая права лицъ, объявляющихъ Высочайшіе указы: *„Впрочемъ, изустныя повелѣнія Государя Императора могутъ быть объявляемы только тѣми лицами, кои дѣйствительно находятся при Особи Его Величества; въ противномъ случаѣ всякій, хотя имѣющій по званію своему право объявлять Высочайшія повелѣнія, обязанъ означить, какимъ образомъ и въ какой бумагѣ воля Его Величества сообщена ему самому.* Источниками этого правила по подстатейнымъ ссылкамъ служатъ два необнародованные документа: Высочайше утвержденный 16 апрѣля 1828 г. журналъ Комитета 6 декабря

¹⁾ Измѣненія въ основныхъ законахъ изданія 1857 г. внесены на основаніи двухъ необнародованныхъ Высочайшихъ повелѣній, на которыя однакоже указываютъ подстатейныя ссылки. Это два всеподданнѣйшіе доклада Главноуправляющаго II отдѣленіемъ гр. Блудова: 30 ноября 1851 г., утвержденный словесно императоромъ Николаемъ I—1 декабря, и 12 апрѣля 1856 г., утвержденный письменно императоромъ Александромъ II. (Арх. Госуд. Сов. Всепод. доклады 1851—1852 г.г. и 1856—1857 г.г.).

²⁾ Учр. Мин. Иностраннхъ Дѣлъ 10 декабря 1846 г. II. С. 3. № 20.689.

³⁾ Уст. капит. орденовъ 24 сентября 1844 г. II. С. 3. № 18.244.

⁴⁾ Въ изданіяхъ 1832 и 1842 г.г. упоминается только начальникъ Морского штаба; въ изд. 1857 г. это правило распространено и на штабъ Военный.

1826 г. и Высочайшее повелѣніе 20 апрѣля 1856 г. Ссылка на журналъ Комитета 6 декабря въ этомъ отношеніи особенно характерна. Дѣло въ томъ, что Комитетъ въ это время вовсе не обсуждалъ вопроса объ ограниченіи права объявлять Высочайшіе указы. На очереди былъ совершенно иной вопросъ—учрежденіе особой комиссіи для управленія государствомъ по случаю отъѣзда государя изъ Петербурга. И вотъ, когда шла рѣчь о правахъ этой комиссіи, Сперанскій попутно упомянулъ, что „по общему мнѣнію, основанному на законѣ, обычаяхъ и самыхъ естественныхъ соображеніяхъ, изустныя повелѣнія Государя Императора могутъ быть объявляемы только тѣми, кои дѣйствительно находятся при Особѣ Его Величества; въ противномъ же случаѣ всякій, и имѣющій по званію своему право объявлять Высочайшіе указы, обязанъ означить, какимъ образомъ и въ какой бумагѣ воля Его Императорскаго Величества сообщена ему самому“. Слова эти не только не являются постановленіемъ Комитета, утвержденнымъ Николаемъ I, но даже не резюмируютъ мнѣнія самого Сперанскаго по обсуждавшемуся въ засѣданіи вопросу, а относятся къ соображеніямъ, которыми онъ подкрѣплялъ свою основную мысль о неудобствѣ рѣшать дѣла въ отсутствіе государя путемъ объявляемыхъ Высочайшихъ повелѣній, такъ какъ это можетъ показаться страннымъ по невѣроятной скорости полученія ихъ издалека ¹⁾).

Тѣмъ не менѣе, спустя 28 лѣтъ, приведенныя слова Сперанскаго превратились въ положительный законъ. Произошло это слѣдующимъ образомъ. Подготавливая изданіе Свода законовъ 1857 г., Главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Величества Канцеляріи графъ Блудовъ представилъ императору Александру II всеподданнѣйшій докладъ о предполагаемыхъ измѣненіяхъ въ текстѣ основныхъ законовъ для согласованія ихъ съ узаконеніями, состоявшимися между 1842 г. и 1857 г. Въ этомъ докладѣ Блудовъ, между прочимъ, коснулся и примѣчанія къ ст. 55-ой. Отмѣтивъ необходимость включить въ перечень лицъ, имѣющихъ право

¹⁾ Сб. Р. Ист. Общ., т. 74, стр. 313.

объявлять Высочайшіе указы, Государственного Канцлера и Канцлера орденовъ, Блудовъ пишетъ: „Въ 1828 г. Особый Комитетъ 6 декабря 1826 г. полагалъ между прочимъ постановить, что „изустныя повелѣнія Государя Императора могутъ быть объявляемы только тѣми лицами, кои дѣйствительно находятся при Особѣ Его Величества, и что въ противномъ случаѣ всякій, хотя и имѣющій по званію своему право объявлять Высочайшія повелѣнія, обязанъ означить, какимъ образомъ и въ какой бумагѣ воля Его Величества сообщена ему самому“. Сіе мнѣніе Комитета было удостоено Высочайшаго разсмотрѣнія, но, какъ кажется, не принято въ соображеніе составителями Свода 1832 г. или, можетъ быть, и было имъ неизвѣстно, ибо всѣ дѣла Комитета 6 декабря, въ томъ числѣ и журналъ, содержащій вышеозначенное мнѣніе его, сданы на храненіе не во II, а въ I отдѣленіе Собственной Вашего Величества Канцеляріи. Осмѣливаюсь думать, что было бы полезно въ томъ же примѣчаніи непосредственно за означеніемъ лицъ, уполномочиваемыхъ къ объявленію Высочайшихъ указовъ, помѣстить предназначенное Комитетомъ удостоенное Высочайшаго одобренія 16 апрѣля 1828 г. правило“¹⁾. Такимъ образомъ Блудовъ, повидимому, былъ убѣжденъ, что императоръ Николай I, утверждая журналъ Комитета 6 декабря, утвердилъ и всѣ разсужденія его членовъ, хотя бы они и не сходились съ окончательнымъ мнѣніемъ всего Комитета. Но характерно, что тотъ же Блудовъ, представляя императору Николаю I въ 1851 г. всеподданнѣйшій докладъ по тому же самому вопросу о предполагаемыхъ измѣненіяхъ въ основныхъ законахъ при новомъ изданіи Свода, ни однимъ словомъ не обмолвился о вышеупомянутомъ журналѣ Комитета 6 декабря. Возможно, конечно, что въ 1851 г. у Блудова не было въ рукахъ журналовъ Комитета, но, если онъ имѣлъ ихъ въ 1856 г., непонятно, какъ онъ могъ из-

¹⁾ Арх. Госуд. Совѣта. Всеподданнѣйшіе доклады 2 отдѣленія Собственной Е. И. В. Канцеляріи за 1856—1857 г.г. стр. 5278—5279. Докладъ помѣченъ 12 апрѣля 1856 г. № 19. На докладъ рукою Императора Александра II написано карандашомъ: „С—тъ“ (согласенъ). Скрѣпа Блудова 20 апрѣля 1856 г.

влечь изъ журнала 16 апрѣля 1828 г., вопреки прямому его смыслу, то, что онъ включилъ въ свой докладъ 1856 г. въ видѣ Высочайшаго повелѣнія императора Николая I.— Онъ не обратилъ вниманія ни на характеръ словъ Сперанскаго, что это мотивы, а не резолютивная часть рѣчи, ни на то обстоятельство, что императоръ Николай I какъ разъ не согласился съ тою частью журнала Комитета, гдѣ помѣщены приведенныя разсужденія Сперанскаго ¹⁾); ему даже не бросилось въ глаза начало цитаты, гдѣ упоминается объ „общемъ мнѣніи“, основанномъ на „законѣ“, безъ указанія источника. Остается предположить, что Блудовъ просто до-вѣрился кому-нибудь изъ своихъ чиновниковъ и не посмотрѣлъ подлинный журналъ Комитета 6 декабря. Но, какъ бы то ни было, докладъ Блудова былъ утвержденъ императоромъ Александромъ II 20 апрѣля 1856 г., и случайная сентенція Сперанскаго сдѣлалась закономъ ²⁾).

Послѣднее нововведеніе, которое касается объявляемыхъ указовъ по своду 1857 г., мы находимъ въ концѣ ст. 66 осн. зак. Въ перечнѣ дѣлъ, по которымъ эти указы признаются недействительными, вмѣсто „производства въ чины первыхъ шести классовъ“, сводъ 1857 г. помѣщаетъ „опредѣленіе въ высшія должности и увольненіе отъ нихъ, на основаніи учреждений“. Объясненіе даетъ ссылка на Высочайше утвержденное 5 сентября 1846 г. образованіе Инспекторскаго департамента гражданскаго вѣдомства ³⁾). Согласно послѣднему, все чиновничество и назначеніе на должности до VI-го класса включительно совершается Высочайшими приказами, которые, по § 4 Образованія, „замѣняютъ во всей силѣ именныя указы“. Въ § 2 содержится даже специальная оговорка относительно объявляемыхъ указовъ: „Никто иначе не можетъ быть произведенъ, какъ Императорскою Властію. Отпущеніе производство въ чины и всѣ перемѣны въ

¹⁾ См. Сб. Рус. Ист. Общ. т. 74, стр. 309 примѣч.

²⁾ Кромѣ общей, указанной выше, резолюціи объ утвержденіи доклада, противъ каждаго изъ отдѣльныхъ пунктовъ рукою Императора Александра II написано: „Да“.

³⁾ П. С. З. № 20.401.

составъ гражданскихъ чиновъ будутъ утверждаемы *вмѣсто указовъ, объявляемыхъ и подписныхъ (sic!), Высочайшими приказами*“. Такимъ образомъ законъ какъ бы противопоставляетъ Высочайшіе приказы объявляемымъ указамъ и не считаетъ ихъ разновидностью послѣднихъ¹⁾. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не содержитъ никакихъ указаній на форму, въ которой должно выражаться утвержденіе приказовъ государемъ²⁾. Наоборотъ, внѣшняя форма приказовъ, какъ она установлена въ законѣ 1846 года, скорѣе заставляетъ признать ихъ именно словесными Высочайшими повелѣніями. Въ началѣ приказа помѣщаются слова: Его Императорское Величество въ присутствіи своемъ соизволилъ отдать по гражданскому вѣдомству нижеслѣдующій приказъ“. Дальше идетъ текстъ приказа по опредѣленнымъ рубрикамъ, а въ концѣ помѣщается скрѣпа статсъ-секретаря, управляющаго Инспекторскимъ департаментомъ. Никакихъ указаній на подпись государя, его резолюцію, даже отмѣтку, подобно тому, какъ это имѣется въ учрежденіи Государственнаго Совѣта, въ законѣ о Высочайшихъ приказахъ нѣтъ. Поэтому, хотя законъ 1846 г. и отмежевываетъ тщательно Высочайшіе приказы отъ объявляемыхъ указовъ и словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, но изъ содержанія его слѣдуетъ, что Высочайшіе приказы являются словеснымъ выраженіемъ воли монарха, облеченнымъ особымъ учрежденіемъ въ письменную форму и удостоверяемымъ главою послѣдняго. Другими словами, Высочайшій приказъ въ концѣ концовъ все же остается словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, т. е. все тѣмъ же объявляемымъ указомъ по терминологіи XVIII-го вѣка³⁾.

¹⁾ Даже болѣе того: законъ 5 сентября 1846 г. противопоставляетъ ихъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Согласно § 26, статсъ-секретарь, управляющій Инспекторскимъ департаментомъ, „получаетъ Высочайшіе приказы и повелѣнія и общаетъ ихъ по принадлежности“. Здѣсь различаются приказы и повелѣнія, какъ двѣ самостоятельныя формы проявленія воли государя.

²⁾ § 6 закона 1846 г. гласитъ: „Высочайшіе приказы представляются Государю Императору. По утвержденіи оныхъ Его Величествомъ, приказы контрастируются статсъ-секретаремъ“. Форма утвержденія, словесная или письменная, не предусмотрена.

³⁾ Въ указанныхъ выше всеподданныхъ докладахъ гр. Блудова 1851 г. и 1856 г. отмѣчена необходимость согласованія конца ст. 66 осн. зак. съ пра-

Послѣдующее законодательство, вплоть до реформъ 1905—1906 г., не вноситъ чего-либо новаго въ вопросъ объ объявляемыхъ указахъ. Въ послѣднемъ изданіи старыхъ основныхъ законовъ 1892 г. ст. ст. 53, 54, 55 и 66 повторены дословно съ изданія 1857 г. Лишь въ перечень лицъ, имѣющихъ право объявлять Высочайшіе указы (прим. ст. 55), включенъ Командующій Императорскою Главною Квартирою на основаніи специальныхъ узаконеній¹⁾.

Другую, столь же небольшую, поправку мы встрѣчаемъ въ учрежденіи Сената по изд. 1892 г. Въ ст. 239, гдѣ повторено дословно постановленіе старыхъ изданій Свода о правѣ сенаторовъ объявлять словесные Высочайшіе указы, слова „награжденія деревнями“ замѣнены словами „награжденія имѣніями“. Для объясненія въ подстатейной ссылкѣ указаны два узаконенія: 1861 г. февр. 19 (2-ое П. С. З. 36.650), т. е. манифестъ объ освобожденіи крестьянъ, и 1881 г. дек. 28 (3-е П. С. З. 575)—указъ о выкупѣ крестьянскихъ надѣловъ. Ни то, ни другое ни однимъ словомъ, конечно, не упоминаютъ объ отмѣнѣ раздачи населенныхъ имѣній, которая прекратилась гораздо ранѣе, и, повидимому, приведены подъ этою статьею *faute de mieux*, чтобы чѣмъ-нибудь оправдать исключеніе анахронизма.

Отмѣтимъ, наконецъ, нѣсколько измѣненій въ учрежденіи Государственнаго Совѣта 1901 г. Такъ, изъ перечня дѣлъ, требующихъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, въ немъ исключены „возведеніе въ дворянское достоинство и

вилами о Высочайшихъ приказахъ 1846 г. Онъ противопоставляетъ назначеніе на должности указами и приказами, такъ что, повидимому, признаніе послѣднихъ объявляемыми Высочайшими повелѣніями, вопреки закону 1846 г., не было чуждо правосознанію того времени.

¹⁾ Включеніе Командующаго Императорскою Главною Квартирою въ перечень лицъ, имѣющихъ право объявлять указы, произошло на основаніи необнародованнаго Высочайшаго повелѣнія, по словесно утвержденному докладу Главноуправляющаго Кодификаціоннымъ отдѣломъ 19 декабря 1890 г. (Арх. Гос. Сов. всеп. докл. 1890 г.) и слѣдующихъ узаконеній: Выс. утв. пол. Воен. М-ва 1 янв. 1869 г. ст. 52—53 (П. С. З. № 46.611), Выс. утв. учр. вр. присут. при Госуд. Сов. для предвар. разсм. всепод. жалобъ на опред. Деп. Сен. 9 іюля 1884 г. ст. 9 (П. С. З. № 2305) и Выс. утв. мн. Госуд. Сов. о порядкѣ прин. прош. на Выс. Имя принос. 21 марта 1890 г. отд. I ст. 22 (П. С. З. № 6647).

подтвержденіе въ семь достоинствъ по доказательствамъ происхожденія, лишеніе онаго и лишеніе классныхъ чиновъ за преступленіе“ (п. 3 ст. 94 учр. Гос. Сов. изд. 1857 г.), такъ какъ дѣла этого рода были изъяты изъ компетенціи Совѣта ¹⁾. По той же причинѣ исключена оговорка о городскихъ сборахъ, о раскладахъ земскихъ повинностей въ п. 2, требующемъ собственноручнаго утвержденія новыхъ налоговъ (ср. п. 2 ст. 94 учр. Гос. Сов. изд. 1857 г. и п. 2 ст. 124 учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.). Въ текстѣ учрежденія 1901 г. тщательно исключенъ терминъ „объявляемый указъ“, еще попадающійся въ изданіи 1857 г., и замѣненъ вездѣ терминомъ „Высочайшее повелѣніе“. Кромѣ того, повидимому, еще одно нововведеніе содержится въ ст. 129. Именно, если по законодательнымъ дѣламъ государь приметъ мнѣніе меньшинства или постановитъ особую резолюцію, исполненіе совершается не словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, а именнымъ указомъ. По изданію 1857 г. это правило примѣнялось вообще ко всѣмъ дѣламъ, требующимъ собственноручнаго утвержденія государя. Такимъ образомъ нѣкоторые законодательныя дѣла, напр., „пополненіе существующихъ узаконеній“, выражаясь словами закона, могли утверждаться словесно. По учрежденію же 1901 г. словесная санкція примѣнима къ нимъ въ одномъ случаѣ: если государь приметъ мнѣніе большинства Совѣта.

Въ нашей литературѣ вопросъ объ объявляемыхъ указахъ не подвергался монографической обработкѣ. Комментаторы русскаго государственнаго права касались его только вскользь, поскольку онъ связанъ съ вопросомъ объ устной

¹⁾ Согласно ст. 945 уст. угол. суд., — „Приговоры суда, вошедшіе въ законную силу, прежде обращенія ихъ къ исполненію, представляются, чрезъ Министра Юстиціи, на усмотрѣніе Императорскаго Величества: 1) когда дворяне, чиновники . . . присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ“, а на основаніи ст. 946 — „Высочайшее разрѣшеніе, послѣдовавшее на приговоръ суда, предлагается Министромъ Юстиціи непосредственно тому суду, коимъ приговоръ постановленъ“. Къ сожалѣнію, авторы Судебныхъ уставовъ позабыли упомянуть, что утвержденіе уголовныхъ приговоровъ монархомъ должно имѣть по основнымъ законамъ письменную форму.

санѣціи законовъ. Поэтому во всѣхъ курсахъ русскаго государственнаго права упоминаніе объ объявляемыхъ указахъ мы встрѣчаемъ исключительно въ отдѣлахъ или главахъ о законодательствѣ.

То обстоятельство, что словесный указъ есть одинъ изъ важнѣйшихъ актовъ управленія, не привлекло вниманія ученыхъ. Двѣ основныя теоріи, существующія въ наукѣ по этому вопросу, касаются исключительно различія закона и административнаго распоряженія, которое пытались обосновать на различіи письменнаго и словеснаго выраженія воли Монарха ¹⁾. Піонеры научной обработки русскаго государственнаго права — Андреевскій, Сергѣевичъ и Романовичъ-Славатинскій ограничиваются простымъ изложеніемъ статей закона ²⁾.

Впервые Градовскій выдвинулъ опредѣленную теорію, которая оказала вліяніе на всю послѣдующую литературу и не утратила значенія до настоящаго времени. Къ изложенію ея мы и обратимся. Отметимъ сперва, что установившееся въ нашей литературѣ съ легкой руки покойнаго Коркунова ³⁾ воззрѣніе, будто Градовскій считалъ отличительнымъ признакомъ закона по нашему праву подпись Государя, грѣшитъ неточностью. Отъ такого тонкаго и глубокаго знатока нашего

¹⁾ Я не останавливаюсь здѣсь на старинныхъ сочиненіяхъ по русскому государственному праву: Morgenstern (Jus publicum imperii russorum 1737 г.), Schlözer (Historische Untersuchung über Russlands Reichsgrundgesetze 1777 г.), Hupe! (Versuch die Staatsverfassung des russischen Reichs darzustellen т. I 1791 г., т. II 1793 г.), Camperhausen (Elemente des russischen Staatsrechts 1792 г.), Wichmann (Darstellung der russischen Monarchie 1813 г.), Горюшкина („Руководство къ познанію російскаго законоискусства“ 1811—1816 г.г.), Ханылева („Систематическое собраніе російскихъ законовъ.“ 1817—1819 г.), Дюгамеля („Опытъ государственнаго права Россійской имперіи“ 1833 г.), какъ не имѣющихъ научнаго значенія. Первымъ по времени дѣйствительно научнымъ курсомъ русскаго государственнаго права является книга Андреевскаго, хотя теоретическій элементъ представленъ въ ней слабѣ историческаго.

²⁾ Андреевскій — „Русское государственное право“ 1866 г. стр. 181—182, Романовичъ-Славатинскій — „Пособіе для изученія русскаго государственнаго права“ 1872 г., стр. 66—68, Сергѣевичъ — „Русское государственное право“, конспектъ литогр. лекцій 1868—1869 г. стр. 196.

³⁾ „Русское государственное право“ т. II изд. 1893 г. стр. 14, „Указъ и законъ“ 1894 г. стр. 329; то же повторяетъ проф. Алексѣевъ въ статьѣ „Спорный вопросъ русскаго государственнаго права“ Журн. Мин. Юст. 1904 г. № 9 стр. 34.

законодательства не могло укрыться, что, если ст. 54 осн. зак. требует для новаго закона подписи Государя, то въ то же время ст. 94 учр. Гос. Сов. говоритъ лишь о „собственноручномъ Высочайшемъ утвержденіи“, а ст. 108 учр. Гос. Сов. признаетъ необходимымъ для новаго закона альтернативно подпись или утвержденіе Монарха. Поэтому мысль Градовскаго, мнѣ кажется, сводится къ тому, что законъ по нашему праву долженъ обязательно носить на себѣ матеріальный знакъ волеизъявленія Монарха. Что Градовскій въ данномъ случаѣ вовсе не имѣлъ въ виду „подпись“ въ буквальномъ смыслѣ этого слова, т. е. начертаніе имени Государя, это видно изъ того, что на слѣдующей же страницѣ, упоминая о существующей практикѣ законодательства, онъ говорить буквально слѣдующее: „Къ указу прилагается новое узаконеніе, *утвержденное подписью „быть по сему“*“. Очевидно, покойный ученый вовсе не придавалъ рѣшительнаго значенія виѣшней формѣ письменнаго изъясненія воли Монарха. Грамматически правильнѣе было бы сказать въ послѣднемъ случаѣ „*надписью*“, а не „подписью“. Но эта ошибка рельефнѣе отбѣняетъ коренную мысль Градовскаго, что законъ утверждается Государемъ собственноручно ¹⁾.

Въ противоположность закону, Градовскій считалъ словесныя Высочайшія повелѣнія административными распоряженіями Монарха, за которыми не признается обязательной силы, равной силѣ закона. Содержаніе ихъ опредѣляется ст. 55 и 66 осн. зак. При этомъ отъ взгляда Градовскаго не ускользнуло, что ст. 55 открываетъ возможность изданія новыхъ законовъ путемъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній въ видѣ „дополненія и изъясненія закона“. Онъ соглашается, что „эта статья даетъ довольно обширный объемъ содержанію Высочайшихъ повелѣній, такъ какъ, по мнѣнію весьма многихъ юристовъ, аутентическое толкованіе законовъ есть какъ бы новый законъ“. Но, опираясь на текстъ прим. ст. 51 и ст. 55, Градовскій категорически утверждаетъ, что наше законодательство разсма-

¹⁾ „Начала русскаго государственнаго права“ т. I, стр. 26—27 (изд. 1901 г. въ собр. соч. т. 7).

триваєть толкованіє законовъ, какъ дѣятельность подчиненную ¹⁾).

Такимъ образомъ, по взгляду Градовскаго, объявляемый указъ—синонимъ словеснаго Высочайшаго повелѣнія и, въ противоположность волеизъявленію Монарха въ письменной формѣ—закону, является высшею формою административнаго распоряженія.

Исходя изъ такого принципіальнаго различія закона и объявляемаго указа, Градовскій довольно подробно останавливается на ихъ коллизіи. По его мнѣнію, словесное Высочайшее повелѣніе не можетъ отмѣнять закона не только въ цѣломъ, но и частично. Выраженіе ст. 77 осн. зак. „повелѣнія, отмѣняющія законъ“, онъ толкуеть распространительно и находитъ, что подъ ними „должно разумѣть всякое распоряженіе Верховной власти, которымъ ослабляется сила изданнаго закона“. Точно такъ же, хотя ст. 77 осн. зак. упоминаетъ только о Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ министрами, Градовскій распространяетъ дѣйствіе ея и на указы, объявляемые другими лицами, въ частности и на словесно утверждаемые мнѣнія Государственнаго Совѣта; онъ считаетъ ихъ словесными Высочайшими повелѣніями, объявляемыми Предсѣдателемъ Совѣта, и находитъ, что „относить ихъ къ разряду законовъ нѣтъ никакихъ основаній“. Предвидя, однако, же, возраженіе ссылкой на ст. 53 осн. зак., гдѣ въ числѣ формъ закона упоминаются мнѣнія Государственнаго Совѣта, Градовскій оговаривается въ примѣчаніи, что въ ст. 53, „очевидно, разумѣются мнѣнія, утвержденныя подписью Императора“, и ссылается, во-первыхъ, на компетенцію Совѣта, къ которой законъ относитъ не только законодательныя, но и исполнительныя дѣла, а во-вторыхъ, на ст.ст. 54 осн. зак. и 94, 108 и 112 учр. Гос. Сов., требующія подписи Государя для всѣхъ законовъ, независимо отъ ихъ формы ²⁾).

Анализируя довольно подробно вопросъ о соотношеніи закона и Высочайшаго повелѣнія по нашему праву, Градовскій, однакоже, почти не останавливается на тѣхъ огра-

¹⁾ Назв. соч., стр. 44—45.

²⁾ Назв. соч., стр. 46—47.

ниченіяхъ компетенціи объявляемаго указа, которыя установлены въ ст. 66 осн. зак. Даже содержаніе ея изложено у него не вполне точно. Изъ источниковъ же приведены только два: указъ Екатерины II 1762 г. и указъ Александра I 1806 г.

Теорія Градовскаго господствовала въ нашей литературѣ безраздѣльно до выхода въ свѣтъ въ 1892 г. Курса русскаго государственнаго права Коркунова. Авторы курсовъ, изданныхъ въ періодъ 1875—1892 г.г., или, подобно Панову ¹⁾, ограничиваются простымъ изложеніемъ статей закона, или, какъ Романовичъ-Славатинскій ²⁾, Сокольскій ³⁾, Engelmann ⁴⁾, Эйхельманъ ⁵⁾, повторяютъ въ общемъ взгляды Градовскаго, иногда, впрочемъ, благоразумно, умалчивая объ источникахъ.

¹⁾ *Русское государственное право*, изд. Воен. Юри. Акад. 1889 г. стр. 46-47.

²⁾ *Система русскаго государственнаго права*, изд. 1886 г. Этотъ авторъ отрицаетъ въ принципѣ возможность провести по нашему праву различіе законовъ и административныхъ распоряженій (стр. 188), но въ дальнѣйшемъ изложеніи повторяетъ вкратцѣ идеи и аргументацію Градовскаго, нигдѣ однако на него не ссылаясь (стр. 205—209). Между прочимъ онъ утверждаетъ категорически безъ всякой аргументаціи, что „въ московскомъ періодѣ преобладала устная форма Высочайшей санкціи: всякіе указы государей боярской думѣ были устные“ (стр. 205).

³⁾ *Краткій учебникъ русскаго государственнаго права*, изд. 1890 г. Авторъ отрицаетъ возможность разграниченія у насъ закона и административнаго распоряженія и полемизируетъ съ Градовскимъ (стр. 82—84), находя, что „различіе между закономъ за собственноручнымъ подписаніемъ и объявляемымъ указомъ“ не есть различіе закона и административнаго распоряженія, а „своеобразное, исторически сложившееся различіе вѣдѣній верховной власти по важности и значенію предмета, къ которому они относятся“. Подобно Романовичу-Славатинскому и также бездоказательно, Сокольскій утверждаетъ, что „требованіе письменной формы утвержденія законовъ установлено Петромъ Великимъ. Въ до-Петровскій періодъ преобладала словесная форма Высочайшей санкціи законовъ (стр. 76).

⁴⁾ *Das Staatsrecht des Kaiserthum Russland 1889 года*, стр. 143—158. Изложеніе Энгельмана представляетъ собою удачное сочетаніе теоретическихъ воззрѣній на законъ и административное распоряженіе нѣмецкаго государственнаго права Laband'a съ анализомъ постановленій русскаго законодательства, сдѣланнымъ Градовскимъ. Самостоятельнаго воззрѣнія на этотъ вопросъ Энгельманъ не выдвигаетъ, ссылаясь исключительно на труды названныхъ ученыхъ.

⁵⁾ *Очерки изъ лекцій по русскому государственному праву 1890 г.* стр. 31-32, 57; между прочимъ, проф. Эйхельманъ отмѣчаетъ, что, согласно ст. 54 осн. зак.,

Рѣшительнымъ противникомъ воззрѣній Градовскаго выступилъ Коркуновъ. Но опять-таки и онъ не коснулся объявляемыхъ указовъ, какъ актовъ управленія. Центръ тяжести его критики и собственной теоріи—въ вопросѣ о различіи закона и административнаго распоряженія. Какъ извѣстно, Коркуновъ всѣми силами стремился доказать, что закономъ по нашему праву является такой актъ правительства, который прошелъ черезъ Государственный Совѣтъ. Это положеніе онъ аргументировалъ подробно, опровергая теорію Градовскаго и подкрѣпляя свое воззрѣніе новыми данными. Попутно же ему пришлось затронуть и вопросъ объ объявляемыхъ указахъ.

Я не буду здѣсь разбирать теорію Коркунова въ цѣломъ. Это было сдѣлано давно, извѣстно и не нуждается въ повтореніяхъ ¹⁾. Ограничусь только указаніемъ на его воззрѣнія по интересующему меня въ данное время вопросу.

Исходная точка зрѣнія Коркунова—различіе объявляемыхъ указовъ и словесныхъ Высочайшихъ повелѣній. Это положеніе аргументируется: 1) ссылкой на опредѣленіе Систематическаго свода существующихъ законовъ 1815 г., гдѣ объявляемые указы трактуются какъ одинъ изъ видовъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній; 2) отсутствіемъ въ Сводѣ законовъ опредѣленія понятія объявляемаго указа; 3) указаніемъ на прим. ст. 55 осн. зак., гдѣ къ объявленію указовъ уполномочены *лица*, а не учрежденія; 4) неприложимостью названія „объявляемый указъ“ къ словесно утвержденнымъ мнѣніямъ Государственнаго Совѣта, положеніямъ Комитета Министровъ и т. п.; это утвержденіе подкрѣпляется ссылкой на помѣщеніе въ Собраніи узаконеній словесно утвержденныхъ мнѣній и положеній не подъ рубрикою „объявленныхъ указовъ“, а вмѣстѣ съ собственноручно утвержденными актами; 5) наконецъ, уже безъ всякихъ доводовъ авторъ категорически заявляетъ: „если бы Государь лично объявилъ Сенату свою волю, это не было бы объявленнымъ

утвержденіе законовъ монархомъ можетъ выражаться въ формѣ подписи (т. е. начертанія имени) и въ формѣ надписи „быть по сему“.

¹⁾ См. статью Алексѣева „Спорный вопросъ русскаго государственнаго права“ въ Журн. Мин. Юст. 1904 г. № 9.

указомъ“¹⁾). Аргументація Коркунова подробно и обстоятельно опровергнута проф. А. С. Алексѣевымъ, который совершенно справедливо отмѣтилъ всѣ ея слабыя стороны: отсутствіе указаній въ законѣ на лично объявляемыя Государемъ въ одномъ изъ учрежденій повелѣнія; невѣрность ссылки на ст. 55 осн. зак., гдѣ въ дѣйствительности къ объявленію указовъ уполномочены и лица, и *мѣста*; несостоятельность ссылки на рубрики Собранія узаконеній. Эти возраженія можно дополнить еще указаніемъ на первыя изданія Свода, гдѣ въ учрежденіи Государственного Совѣта словесно утвержденныя мѣнія прямо названы объявляемыми указами.

Далѣе Коркуновъ останавливается на исторической сторонѣ вопроса и утверждаетъ, что ограниченія объявляемыхъ указовъ имѣютъ основаніемъ меньшую достовѣрность этой формы изъясненія Высочайшей воли. Съ установленіемъ же особаго органа и опредѣленнаго порядка для обсужденія законодательныхъ дѣлъ ограниченія эти потеряли значеніе. Подтвержденіе своей мысли онъ видитъ въ томъ, что до изданія учрежденія министерствъ 1811 г. объявляемые указы въ извѣстныхъ случаяхъ просто считались ничтожными, а послѣ 1811 г. у исполнительныхъ органовъ осталось только право представленія. Аргументація эта, построенная цѣликомъ на недостаточномъ знаніи историческихъ фактовъ, падаетъ сама собой²⁾).

¹⁾ Русское государственное право, т. II изд. 1893 г. стр. 14—15, „Указъ и законъ“ 1894 г. стр. 329—330.

²⁾ Я не останавливаюсь подробно на разборъ доводовъ Коркунова. Въ предшествовавшемъ изложеніи попутно указаны допущенныя имъ историческія ошибки. Отмѣчу только одно: самъ же Коркуновъ (Рус. гос. пр. т. II стр. 16—18) въ концѣ концовъ сознается, что право представленія существовало у насъ еще со временъ Петра Великаго, и ссылается на Генеральный Регламентъ и учрежденіе о губерніяхъ; послѣдняя ссылка опять-таки не очень удачна: именно, Коркуновъ опирается на ст. 103 учр. губ., гдѣ говорится о правѣ совѣтниковъ дѣлать представленія Сенату въ случаѣ нарушенія губернаторомъ законовъ. Какое отношеніе имѣетъ эта статья къ объявляемымъ указамъ или вообще къ актамъ правительства? А между тѣмъ въ томъ же учрежденіи есть спеціальная статья, 101, которая даетъ право намѣстнику дѣлать представленія и по общимъ вопросамъ. Именно „при полученіи новаго общенароднаго узаконенія“, выражаясь словами учрежденія, намѣстникъ можетъ созвать общее собраніе губернскихъ палатъ и „буде законъ въ чемъ не удобенъ усмотрится, то

Не болѣе убѣдительно и анализъ статей закона, которыми Коркуновъ хочетъ доказать, что „законодатель не отождествляетъ понятіе закона съ подписаннымъ указомъ“. Здѣсь авторъ договаривается до такого положенія: „Ст. 66 не допускаетъ примѣненія объявляемыхъ указовъ преимущественно къ такимъ постановленіямъ, которыя вовсе не имѣютъ законодательнаго значенія и не относятся ни у насъ, ни въ другихъ государствахъ къ компетенціи законодательныхъ учреждений“, и ссылается на вторую часть статьи закона, благоразумно умалчивая о первой, потому что она противорѣчитъ его воззрѣніямъ¹⁾. Впрочемъ, это не мѣшаетъ ему признать черезъ нѣсколько строкъ, что даже изъ дѣлъ, перечисленныхъ въ п. 2 ст. 66 осн. зак., двѣ группы у насъ разрѣшаются законодательнымъ порядкомъ. Но, если бы авторъ внимательнѣе отнесся къ исторической сторонѣ вопроса, онъ могъ бы убѣдиться, что первоначальная редакція ст. 66 осн. зак. оттого и расходится со своими источниками, что она согласована съ учрежденіемъ Государственнаго Совѣта, т. е. какъ разъ съ „законодательнымъ порядкомъ“.

Выводы Коркунова получили окончательную формулировку въ позднѣйшемъ его трудѣ „Указъ и законъ“. Здѣсь онъ категорически утверждаетъ (ст. 323), что „до учрежденія Государственнаго Совѣта всѣ Высочайшія повелѣнія имѣютъ одинаковое значеніе, всѣ они—указы, и только по различію ихъ

дозволяется имъ вообще единогласно дѣлать свои представленія въ Сенатъ“. Поясненіе этого правила содержится въ ст. 405 о должности губернскаго прокурора. Именно, въ п. 1 этой статьи читаемъ: „Когда присланы будутъ новыя общія узаконенія или учрежденія или указы въ губернію, тогда, для записанія въ книгу законовъ, учреждений и указовъ, губернское правленіе и палаты выслушиваютъ напередъ заключенія губернскаго прокурора; сей предложитъ имъ тогда нововизданный законъ, учрежденіе или указъ, съ какимъ узаконеніемъ сходенъ, или какимъ узаконеніямъ противенъ, или въ отмѣну или въ поправленіе, или дополненіе которыхъ“. Приведенными статьями закона вполне отчетливо формулировано право мѣстныхъ учреждений дѣлать представленія Сенату въ порядкѣ закономѣрнаго повиновенія. Въ частности, для объявляемыхъ указовъ здѣсь не установлено никакихъ изъятій. И если бы объявляемымъ указомъ время Екатерины II или Павла I былъ отмѣненъ указъ подписанный, губернскія учрежденія одинаково могли войти съ представленіемъ въ Сенатъ, какъ и послѣ 1811 года.

¹⁾ Русс. госуд. право т. II, изд. 1893, стр. 18—19.

большей или меньшей достовѣрности проводятъ различіе между подписанными, именными и словесными, объявляемыми, не допуская примѣненія въ болѣе важныхъ дѣлахъ указовъ объявляемыхъ, какъ менѣе достовѣрныхъ. Съ учрежденіемъ Государственнаго Совѣта, участіе котораго составляетъ необходимое условіе законодательныхъ актовъ, отъ указовъ отдѣляются, какъ высшая, имѣющая болѣе авторитетъ, форма выраженія Высочайшей воли, законы, а прежнее различіе по степени достовѣрности изложенія сохраняетъ свое значеніе только для указовъ“ ¹⁾. Что же касается законовъ, т. е. актовъ правительства, прошедшихъ черезъ Государственный Совѣтъ, для нихъ форма утвержденія не имѣетъ значенія. „Утвержденные безъ подписи или словесно утвержденныя мнѣнія и положенія не подпадаютъ ограниченіямъ, выраженнымъ въ ст. 55, 66, 77, и, слѣдовательно, имѣютъ такую же силу, какъ и именныя, подписанныя указы“ ²⁾.

Оставляю въ сторонѣ характеристику исторической эволюціи института объявляемыхъ указовъ, дѣлаемую Коркуновымъ. Обзоръ нашего законодательства XVIII-го вѣка уясняетъ въ достаточной мѣрѣ, можно ли сводить къ обезпеченію одной „достовѣрности“ всѣ усилія правительства регламентировать этотъ институтъ. Но и второе положеніе Коркунова, относящееся къ дѣйствовавшему въ то время законодательству, могло бы почитаться правильнымъ лишь при условіи, если бы авторъ доказалъ, что словесно утвержденное мнѣніе и положеніе есть нѣчто отличное отъ объявляемаго указа. Доказать же этого ему не удалось. Простая справка со старыми изданіями Свода опровергаетъ всѣ его доводы ³⁾.

Воззрѣнія Коркунова раздѣлили въ нашей литературѣ,

¹⁾ Указъ и законъ 1894 г., стр. 323. Аргументація этого изслѣдованія вошла частью въ позднѣйшія изданія курса.

²⁾ Указъ и законъ, стр. 330.

³⁾ Отмѣтимъ здѣсь, что Коркуновъ, подобно Градовскому (Начала русск. госуд. права, т. II собр. соч. т. 8 стр. 296), упоминаетъ вскользь о правѣ сенаторовъ объявлять словесныя указы и ссылается на ст. 239 учр. Сен. Но ему, какъ и его учителю, не бросилось въ глаза ни противорѣчіе этой статьи съ основными законами, указанное нами выше, ни отсутствіе ея практическаго примѣненія (Русск. госуд. право т. II изд. 1893 г., стр. 382).

кажется, одинъ Куплевасскій¹⁾). Но онъ высказывается не такъ категорично и обставляетъ свой взглядъ разными оговорками. Такъ, по словамъ Куплевасскаго, по смыслу ст. 50 осн. зак., законъ есть тотъ актъ, который разработанъ въ Государственномъ Совѣтѣ, но это опредѣленіе не выдержано въ послѣдствіи законодательствомъ. Словесно утвержденныя мнѣнія Государственнаго Совѣта онъ признаетъ объявляемыми указами. Различіе между распоряженіями Верховной власти и законами, по его мнѣнію, не достигло у насъ полного юридическаго значенія. Теорію Градовскаго Куплевасскій считаетъ „едва-ли исполнѣ основательною“ и склоняется въ пользу мнѣнія Коркунова²⁾).

Позднѣйшіе комментаторы русскаго государственнаго права или стали на сторону Градовскаго, какъ проф. Алексѣевъ³⁾, или просто обошли молчаніемъ вопросъ о формѣ утвержденія законовъ по нашему праву и въ частности вопросъ объ объявляемыхъ указахъ⁴⁾).

Нѣсколько особнякомъ стоитъ проф. В. В. Ивановскій. Принципіально онъ находитъ невозможнымъ разграниченіе законовъ и административныхъ распоряженій въ абсолютной монархіи, но не отрицаетъ, что наше законодательство проводитъ различіе между законами и Высочайшими повелѣніями. Закономъ считаются нормы, подписанныя Государемъ, Высочайшими повелѣніями—словесныя повелѣнія Государя. Такимъ образомъ авторъ отчасти примыкаетъ къ Градовскому. Но въ то же время онъ не считаетъ возможнымъ относить Высочайшія повелѣнія къ административнымъ распоряженіямъ, а ставитъ ихъ между законами и распоряженіями, какъ особую категорію правительственныхъ актовъ *sui generis*⁵⁾).

¹⁾ Русск. госуд. право, изд. 1894 г.

²⁾ Назв. соч. стр. 65, 69, 93—94.

³⁾ Русское государственное право, изд. 1892 г. Отчетливые воззрѣнія проф. Алексѣева формулированы въ указанной выше его статьѣ въ Журн. Мин. Юст. 1904 г. № 9.

⁴⁾ Свѣшниковъ, Русск. госуд. право т. I вып. 2 изд. 1895 г.

⁵⁾ Русск. госуд. право т. I ч. 1 изд. 1896 г. стр. 119—121. Необходимо однако отмѣтить, что взглядъ проф. Иванова на различіе закона и указа по нашему праву обуславливается въ значительной степени его принципіальными теоретическими воззрѣніями на понятіе закона и отрицательнымъ отношеніемъ

Поворотнымъ моментомъ въ исторіи объявляемыхъ указовъ являются новѣйшія преобразованія нашего государственнаго строя; внеся столько перемѣнъ въ нашу жизнь, они отразились и на положеніи объявляемыхъ указовъ.

Начать съ того, что основные законы 23 апрѣля 1906 г. совершенно не знаютъ термина „объявляемый указъ“. Для обозначенія административныхъ распоряженій Верховной власти они пользуются терминами „указъ“ и „Высочайшее повелѣніе“, но нигдѣ ни однимъ словомъ не упоминаютъ о формѣ этихъ актовъ. Отмѣчаемъ эту недоговоренность, сознательную или случайную, — безразлично: она имѣетъ большое практическое значеніе.

Взамѣнъ объявляемаго „указа“ новое учрежденіе Государственнаго Совѣта 1906 г. пользуется терминомъ „объявляемое Высочайшее повелѣніе“. По ст. 71 продолжительность вакантнаго времени въ Департаментахъ Совѣта опредѣляется особыми на каждый годъ „Высочайшими повелѣніями, объявляемыми Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта“. На основаніи ст. 84 исполненіе по дѣламъ Департаментовъ совершается либо именными указами, либо „объявляемыми Предсѣдателями Департаментовъ Высочайшими повелѣніями“. Наконецъ, по ст. 123 новыя изданія томовъ или частей Свода законовъ обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ установленнымъ порядкомъ, на основаніи „Высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ Государственнымъ Секретаремъ“.

Итакъ, на основаніи приведенныхъ статей одного изъ новѣйшихъ законодательныхъ актовъ, мы можемъ сдѣлать заключеніе, что понятіе объявляемыхъ указовъ, если не гнаться за буквальной терминологіей, не чуждо и нашему дѣйствующему праву. Выше мы уже неоднократно отмѣчали, что наше старое законодательство пользовалось безразлично терминами:

въ юридическому методу въ государствовѣдѣніи вообще. Подробнѣе объ этомъ см. сборникъ его статей—„Вопросы государствовѣдѣнія, социологіи и политики“, 1899 г., „Юридическій методъ и его примѣненіе въ политическихъ наукахъ“ (Журн. Мин. Юст. 1902 г. Мартъ), „Государство какъ юридическое отношеніе“ 1893 г. (критика курса Коркунова).

„объявляемый указъ“, „объявляемое Высочайшее повелѣніе“, „словесное Высочайшее повелѣніе“, не проводя между ними никакого различій. Поэтому мы считаемъ себя въ правѣ признавать и тѣ „объявляемыя Высочайшія повелѣнія“, о кото-рыхъ упоминаетъ учрежденіе Государственнаго Совѣта 1906 г., словесными повелѣніями Монарха или объявляемыми указами.

Далѣе, на основаніи тѣхъ же статей закона, слѣдуетъ, что къ объявленію Высочайшихъ повелѣній уполномочены опредѣленные должностныя лица: Предсѣдатель Государственнаго Совѣта, Предсѣдатели обоихъ его Департаментовъ, Государственный Секретарь и Предсѣдатель Особого Присутствія Совѣта по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи имуществъ, такъ какъ, согласно ст. 98 учр. Гос. Сов., правила, установленныя для Департаментовъ, распространяются и на Особое Присутствіе.

Компетенція Высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ перечисленными пятью лицами, очерчена закономъ вполне точно, и редакція его не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что рѣчь идетъ именно о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ къ исполненію уполномоченными на то лицами. По поводу этой компетенціи замѣтимъ, что, если можно признать дѣломъ сравнительно маловажнымъ продолжительность ваканцій Департаментовъ Государственнаго Совѣта (ст. 71), этого никакъ нельзя сказать про дѣла, ими рѣшаемыя, равно какъ и про дѣла Особого Присутствія ¹⁾.

Компетенція Перваго Департамента опредѣлена въ ст. 68 учр. Гос. Сов. Здѣсь мы встрѣчаемъ: 1) „Дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній“. Этотъ пунктъ перешелъ цѣли-

¹⁾ Отмѣтимъ здѣсь, что Особое Присутствіе разсматриваетъ, собственно говоря, дѣла двухъ категорій: о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и о вознагражденіи ихъ владѣльцевъ. Рѣшаются тѣ и другія одинаково словесно утвержденными положеніями Особого Присутствія, объявляемыми Предсѣдателемъ. Но въ порядкѣ исполненія дѣлъ первой категоріи—экспроприаціи въ тѣсномъ смыслѣ слова—существуетъ важное отличіе. Принудительное отчужденіе, на основаніи ст. 576 зак. гражд., совершается всегда посредствомъ именныхъ Высочайшихъ указовъ. Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія прежняго законодательства вопросъ этотъ стоитъ въ полномъ соотвѣтствіи съ требованіями основныхъ законовъ, что объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ о лишеніи имущества.

комъ изъ компетенціи Государственнаго Совѣта прежняго устройства (п. 14 ст. 31 учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.). Собственно учрежденіе заповѣднаго имѣнія происходитъ на основаніи именного указа (ст. 481 зак. гражд.), такъ что здѣсь мнѣніе Государственнаго Совѣта имѣетъ какъ бы второстепенное значеніе. 2) „Дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ“. Это постановленіе также заимствовано изъ старыхъ законовъ (п. 15 ст. 31 учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.). Компетенція Совѣта здѣсь не исключительная: онъ является высшею инстанціею для Сената, какъ и въ дѣлахъ слѣдующаго пункта. Поэтому разсмотримъ ее вмѣстѣ. 3) „Дѣла, изъ Общихъ Собраній Правительствующаго Сената, на основаніи учрежденія онаго, поступающія“. (Ср. п. 17 ст. 31 учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.). Учрежденіе Сената открываетъ, можно сказать, безграничный просторъ для переноса дѣлъ въ Государственный Совѣтъ. По ст. 118 учр. Сен. достаточно Министру Юстиціи разойтись во взглядѣ съ Сенатомъ, и любое дѣло изъ Общихъ Собраній подлежитъ внесенію въ Совѣтъ. А такъ какъ переносъ дѣлъ изъ Департаментовъ Сената, исключая Кассационныхъ, въ Общія Собранія зависитъ отъ результатовъ голосованія и разногласія съ оберъ-прокуроромъ (ст.ст. 94-105), то, очевидно, любое дѣло можетъ изъ Сената дойти до Государственнаго Совѣта и, слѣдовательно, быть рѣшено словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ. 4) „Дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по симъ званіямъ, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы Предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генераль-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія должности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ“. Въ основныхъ своихъ чертахъ это опять-таки старое правило п. 16 ст. 31 учрежденія Государственнаго Совѣта изд. 1901 г.,

частью измѣненное и дополненное указаніемъ на членовъ Государственной Думы. Отмѣтимъ одну характерную особенность дѣлъ объ отвѣтственности высшихъ должностныхъ лицъ, предусматриваемыхъ этою статьею. Первый Департаментъ Совѣта можетъ сдѣлать постановленіе не только о преданіи ихъ суду или о прекращеніи начатаго уголовнаго преслѣдованія, но и о наложеніи на нихъ „взысканія безъ суда“. А такъ какъ постановленія Департаментовъ Совѣта утверждаются словесно, отсюда слѣдуетъ, что дѣйствующее законодательство признаетъ объявляемый указъ имѣющимъ силу въ дѣлахъ о наложеніи наказанія, чего не допускалось даже указами Петра III и Екатерины II. 5) „Дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для определенной надобности казнѣ, земству, городу или какому-либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе сихъ имуществъ или капиталовъ, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ (зак. гражд. ст. 986)“. Статья эта заимствована изъ учрежденія Комитета Министровъ изд. 1892 г. (п. 8 ст. 26) и согласована съ измѣненной по прод. 1906 г. ст. 986 зак. гражд. Новаго она не вноситъ. Дѣла этого рода прежде рѣшались словесно утвержденными положеніями Комитета Министровъ, а теперь Перваго Департамента Государственнаго Совѣта.

Компетенція Второго Департамента Совѣта, опредѣленная ст. 69 учр. Гос. Сов. въ 9 пунктахъ, также представляетъ собою большею частью повтореніе старыхъ законовъ. Здѣсь мы встрѣчаемъ: кассовый отчетъ Министра Финансовъ (п. 1), годовые отчеты Государственнаго баяка, сберегательныхъ кассъ, (п. 2), Дворянскаго и Крестьянскаго банковъ (п. 3), отчеты казенныхъ ломбардовъ (п. 4),—дѣла, заимствованныя изъ п. 9 ст. 31 учр. Гос. Сов. 1901 г., годовой отчетъ по операціи выдачи ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія (п. 5), который вносился въ Государственный Совѣтъ, на основаніи ст. 67 уст. сельск. хоз. изд. 1903 г., и четыре категоріи дѣлъ (п. 6—9), которыя наше старое законодательство относило къ компетенціи Комитета Министровъ. Сюда вошли: разрѣшеніе постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, безъ

ассигнованія средствъ изъ казны (п. 3 ст. 26 учр. Ком. Мин. изд. 1892 г.), устройство подъѣздныхъ путей (пол. подъѣзд. пут. ст. 22 п. 1), претензіи казны къ несостоятельнымъ частнымъ желѣзнодорожнымъ обществамъ (ст. 143 общ. уст. жел. дор. изд. 1886 г.), отводъ и продажу участковъ казенной земли (уст. сел. хоз. изд. 1903 г. прил. ст. 28 п. 14, 112, 115 и прим. ст. 29 п. 7). Последняя категория опять-таки очень характерна, такъ какъ она свидѣлствуетъ, что дѣйствующее законодательство допускаетъ раздачу казенныхъ земель по словеснымъ указамъ, что запрещалось по старому праву.

Вся эта, казуистически очерченная закономъ, компетенція Департаментовъ Государственнаго Совѣта открываетъ довольно обширный просторъ для дѣйствія словесныхъ Высочайшихъ повелѣній. Правда, ст. 84 учр. Гос. Сов. предписываетъ для исполненія дѣлъ, рѣшенныхъ Департаментами, альтернативно двѣ формы: именной указъ или объявляемыя ихъ Предсѣдателями Высочайшія повелѣнія. Но, за отсутствіемъ ближайшихъ указаній въ текстѣ учрежденія Государственнаго Совѣта, когда именно должна примѣняться та или иная форма, остается искать отвѣта въ старыхъ законахъ, откуда заимствованы всѣ эти постановленія. Тамъ же мы находимъ точное указаніе только по поводу учрежденія заповѣдныхъ имѣній. За вычетомъ дѣлъ этой группы, все-же легальная сфера примѣненія объявляемыхъ указовъ окажется довольно обширной.

Въ другихъ законодательныхъ актахъ, изданныхъ въ періодъ 1905—1906 г.г., не встрѣчается указаній на объявляемыя Высочайшія повелѣнія ¹⁾. Но, если обратиться къ нашему старому законодательству, прошедшему теперь черезъ реторту кодификаціонной чистки 1906 г., 1908 г., 1909 г., 1912 и 1913 г., тамъ мы найдемъ цѣлый рядъ статей, изъ которыхъ ясно слѣдуетъ, что законъ нашъ не только по существу знаетъ изустныя повелѣнія Монарха, но даже отчасти удерживаетъ и старый терминъ „объявляемый указъ“.

Такъ, согласно ст. 9 учр. орденовъ, „*Высочайшія по-*

¹⁾ См. учрежденіе Государственной Думы, положеніе о выборахъ въ Думу, учрежденіе Комитета Финансовъ, учрежденіе Совѣта Министровъ.

вельній, прямо отъ Верховной власти Императорскаго Величества исходящія, и всѣ собственныя распоряженія свои канцлеръ орденовъ *объявляетъ* капитулу предложеніями, а всѣмъ лицамъ, капитулъ составляющимъ, предписаніями“. Согласно п. 1 ст. 108 учр. мин., „къ перепискѣ министра особенно принадлежать: 1) *объявленіе Высочайшихъ указовъ*, на имя министра состоявшихся или на представленія его послѣдовавшихъ“, а согласно ст. 189— „предписанія министра могутъ быть двухъ родовъ: въ однихъ *объявляются именныя Высочайшія повелѣнія*; въ другихъ министръ дѣйствуетъ собственною его властью“. Согласно ст. 851 того же учр. мин. по прод. 1912 г. во время путешествія Государя принимаетъ и объявляетъ Высочайшія повелѣнія командующій Императорскою главною квартирою. Еще замѣчательнѣе постановленіе ст. 889 (учр. мин. по прод. 1912 г.): „Кабинетъ удостоивается получать непосредственные на свое имя Высочайшіе указы за Собственноручнымъ Его Императорскаго Величества подписаніемъ. *Словесныя повелѣнія Государя Императора объявляются Кабинету только Министромъ Императорскаго Двора*“. Наконецъ, въ уложеніи о наказаніяхъ мы встрѣчаемъ въ ст. 329 слѣдующее опредѣленіе: „За неприведеніе въ исполненіе именныхъ или *объявляемыхъ* въ установленномъ на сіе порядкѣ *Высочайшихъ указовъ и повелѣній* виновное въ томъ должностное лицо и т. д.“.

Сопоставляя эти статьи съ исключеніемъ изъ учрежденія Сената въ кодификаціонномъ порядкѣ аналогичныхъ статей, относившихся къ объявляемымъ указамъ (отмѣтимъ въ частности наиболѣе типичную ст. 239 учр. Сен. о правѣ сенаторовъ объявлять словесные указы, давнымъ давно ставшую анахронизмомъ), мы въ правѣ заключить, что институтъ словесныхъ повелѣній Монарха, отчасти очерченный учрежденіемъ Государственного Совѣта 1906 г., находитъ себѣ дальнѣйшее развитіе въ другихъ отдѣлахъ нашего законодательства.

Слѣдуетъ еще упомянуть объ одной категоріи актовъ правительства, имѣющихъ несомнѣнно огромное значеніе, но недостаточно опредѣленныхъ закономъ. Я имѣю въ виду Высочайшіе приказы. Вполнѣ точныхъ указаній, къ какой

категоріи актовъ правительства надо относить Высочайшіе приказы, въ дѣйствующемъ законодательствѣ нѣтъ. Для объясненія приходится обращаться къ старымъ законамъ, именно къ образованію Инспекторскаго департамента гражданскаго вѣдомства 5 сентября 1846 г., вошедшему впоследствии въ изданіе Свода законовъ 1857 г. Постановленія закона 1846 г. были уже разобраны выше, и мы не будемъ останавливаться на нихъ вторично. Отмѣтимъ только, что въ дѣйствующемъ законодательствѣ не сохранилась ст. 14 образованія 1846 г., приравнивавшая Высочайшіе приказы къ именнымъ указамъ. Такимъ образомъ отпалъ тотъ легальный титулъ, который препятствовалъ съ формальной стороны признанію Высочайшихъ приказовъ объявляемыми указами, хотя они и были таковыми по существу. А такъ какъ внѣшняя форма Высочайшихъ приказовъ не измѣнилась, они были и остаются донинѣ словесными Высочайшими повелѣніями, объявляемыми Главноуправляющимъ Канцелярією Его Величества ¹⁾).

Если же теперь отъ этихъ скудныхъ и далеко не точныхъ опредѣленій законодательства объ объявляемыхъ указахъ обратиться къ практикѣ, поскольку она доступна взору посторонняго изслѣдователя, дѣйствительность превосходить самое широкое толкованіе приведенныхъ статей закона.

¹⁾ Учрежденіе Комитета о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ не упоминаетъ о формѣ утвержденія Высочайшихъ приказовъ. Ст. 9 говоритъ буквально слѣдующее: „Приказы эти (Высочайшіе), по Высочайшемъ ихъ утвержденіи, контрастируются Главноуправляющимъ Собственною Его Императорскаго Величества Канцелярією и препровождаются печатными въ Правительствующій Сенатъ для распубликованія“. На практикѣ сохранилась sacramентальная формула 1846 г. На первой страницѣ приказа напечатано: Его Императорское Величество въ присутствіи своемъ соизволилъ отдать по гражданскому вѣдомству нижеслѣдующій приказъ. Слѣдуетъ мѣсто, дата и № приказа; въ концѣ же подпись лица, представлявшего приказъ. Ни подписи, ни резолюціи Монарха нѣтъ. На подлинномъ экземплярѣ обычно бываетъ Высочайшая отмѣтка, технически называемая знакомъ разсмотрѣнія и утвержденія. Но на печатныхъ экземплярахъ она не воспроизводится.

Отмѣтимъ также, что ст. 2 учр. Ком. о службѣ по изд. 1896 г. содержала указаніе на правила объ инспекторской части гражданскаго вѣдомства, предписывая Комитету ими руководствоваться. Но, такъ какъ правилъ этихъ въ дѣйствовавшемъ тогда и дѣйствующемъ нынѣ законодательствѣ нѣтъ, очевидно, эта ссылочная диспозиція относилась къ старымъ законамъ, какъ бы возстановляя ихъ силу.

Начать съ того, что, по общему правилу, повидимому укоренившемуся вполне твердо, огромное большинство актовъ правительства, по дѣламъ, рѣшеннымъ Совѣтомъ Министровъ, утверждаются словесно и являются такимъ образомъ ничѣмъ инымъ, какъ словесными Высочайшими повелѣніями, т. е. объявляемыми указами. Достаточно взять безъ всякаго выбора нѣсколько номеровъ Собранія узаконеній, чтобы убѣдиться въ этомъ. Даже существуетъ особая рубрика — „Высочайше утвержденныя положенія Совѣта Министровъ“, и сакраментальная форма утвержденія: „Государь Императоръ въ такой-то день (слѣдуетъ дата) положеніе сіе Высочайше утвердить соизволилъ“. Скрѣпа иногда есть, иногда нѣтъ. Для печатаемыхъ во второмъ отдѣлѣ Собранія узаконеній уставовъ разныхъ частныхъ обществъ сакраментальная формула нѣсколько мѣняется. Именно она выражается словами: „Государь Императоръ сей уставъ разсматривалъ и въ такой-то день Высочайше утвердить соизволилъ. Управляющій дѣлами Совѣта Министровъ (подпись)“.

Для положеній Департаментовъ и Особыхъ Присутствій Государственнаго Совѣта удержалась старинная формула: „Его Императорское Величество воспослѣдовавшее положеніе такое-то Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить. Предсѣдатель (подпись)“.

Наконецъ, для словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ по всеподданнѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ министровъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда они обнародываются въ Собраніи узаконеній, заведена, кромѣ прежней рубрики, — „Объявленныя такимъ-то министромъ Высочайшія повелѣнія“, новая рубрика: „Высочайшія повелѣнія, предложенныя Правительствующему Сенату такимъ-то министромъ для распубликованія“.

Въ нашей литературѣ вопросъ о положеніи объявляемыхъ указовъ послѣ преобразованій 1905—1906 г.г. почти не привлекъ къ себѣ вниманія изслѣдователей. Нѣкоторые комментаторы дѣйствующаго права о немъ даже не упоминаютъ ¹⁾. Другіе ограничиваются изложеніемъ исторіи во-

¹⁾ Такъ дѣлаетъ проф. В. В. Ивановскій („Учебникъ государственнаго права“) 1909 г. Ср. также его статью „Указъ и законъ по дѣйствующему рус-

проса и повтореніемъ спора Градовскаго и Коркунова, не касаясь дѣйствующаго законодательства и практики ¹⁾). Единственнымъ общимъ курсомъ, гдѣ категорически высказано опредѣленное мнѣніе о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, является курсъ проф. Лазаревскаго ²⁾).

Проф. Лазаревскій утверждаетъ, что теперь „всѣ постановленія объ объявляемыхъ указахъ изъ закона исчезли“ и „нынѣ всѣ акты верховнаго управленія по точному смыслу закона должны быть собственноручно подписываемы Государемъ“. Тѣмъ не менѣе практика не ускользнула отъ его вниманія, и нѣсколькими строками ниже онъ вынужденъ признать, что „старыя формы все еще продолжаютъ примѣняться даже и къ актамъ, новымъ для нашего государственнаго строя“. Въ доказательство авторъ приводитъ словесное утвержденіе положеній Совѣта Министровъ въ видѣ формулы: „Государь Императоръ въ такой-то день положеніе сіе Высочайше утвердить соизволилъ“, подкрѣпляя его рядомъ примѣровъ. Авторъ считаетъ неправильность этой практики внѣ сомнѣнія ³⁾).

По поводу мнѣнія проф. Лазаревскаго замѣтимъ, что изложенныя выше постановленія нашего законодательства о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ съ достаточною ясностью указываютъ, насколько правильно въ настоящее время утвержденіе, что „всѣ постановленія объ объявляемыхъ указахъ изъ закона исчезли“. Правда, дѣйствующее законодательство не знаетъ

скому законодательству (Журн. Мин. Юст. 1912 г. № 5), проф. баронъ Б. Э. Нольде („Очерки русскаго государственнаго права“ 1911 г.; ср. также его статью „Законы основныя въ русскомъ правѣ“, Право 1913 г. № 8—9), проф. А. И. Елистратовъ („Государственное право“ 1912 г.).

¹⁾ Такъ дѣлаетъ проф. Шалландъ („Русское государственное право“ 1908 г.). Впрочемъ, отчасти у него проскальзываетъ взглядъ, что съ точки зрѣнія дѣйствующаго нашего права словесныхъ Высочайшихъ повелѣній быть не должно (назв. соч. стр. 260—266).

²⁾ „Лекціи по русскому государственному праву т. I. Конституціонное право“ 1908 г. Къ взгляду проф. Лазаревскаго въ общемъ примыкаетъ и проф. А. И. Елистратовъ въ „Основныхъ началахъ административнаго права“ 1914 г. (См. стр. 162 и слѣд.).

Я не упомянулъ о курсѣ прив.-доц. Кокшкіна „Русское государственное право“ вып. I—II. 1908 г., такъ какъ онъ не оконченъ, а вышедшіе два выпуска посвящены исключительно общему ученію о государствѣ.

³⁾ Назв. соч. стр. 235.

буквальнаго термина „объявляемый указъ“, но словесныя Высочайшія повелѣнія ему извѣстны и имѣютъ довольно обширную компетенцію. Что же касается практики, которая установилась, вѣрнѣе—продолжается до настоящаго времени, нельзя не обратить вниманія, что практика эта пока ни въ комъ не возбуждала сомнѣній; не говоря уже объ отдѣльных вѣдомствахъ, гдѣ давнымъ давно основательно забыты статьи закона о законномѣрномъ повиновеніи, парализуемые грознымъ третьимъ пунктомъ, но и въ сравнительно болѣе независимомъ, по крайней мѣрѣ, отъ другихъ, кромѣ Министерства Юстиціи, вѣдомствѣ—Сенатѣ и даже, *horribile dictu*, въ народномъ представительствѣ—Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ—словесныя Высочайшія повелѣнія принимаются къ исполненію, какъ вполне законномѣрные акты правительства. По крайней мѣрѣ, до сихъ поръ не было ни одного сколько-нибудь замѣтнаго конфликта по этому поводу. Съ такой практикой не считается нельзя. Легко сказать, что „неправильность такой практики не можетъ подлежать ни малѣйшему сомнѣнію“, но тогда критерій правильности и неправильности переносится въ область личныхъ убѣжденій автора, свидѣтельствуя о чистотѣ его конституціонныхъ воззрѣній, но весьма удаляется отъ дѣйствительной жизни и изъ области научной переходитъ въ политику.

Кромѣ общихъ курсовъ русскаго государственнаго права, вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ затронуть еще г. Г. Б.—тѣ въ статьѣ „Законъ и Сводъ законовъ при новомъ государственномъ строѣ“¹⁾ и въ его рецензій книгѣ Пахарнаева „Обзоръ дѣйствующаго Свода законовъ“ 1908 г.²⁾, а также авторомъ этой послѣдней.

Авторъ статьи „Законъ и Сводъ законовъ при новомъ государственномъ строѣ“, относящейся къ началу 1908 г., касается вопроса о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ только попутно. Отъ него не ускользнула пестрота и неопредѣленность практики, но, отмѣтивъ ее, онъ осторожно замѣчаетъ, что „внѣшняя форма правительственныхъ актовъ

¹⁾ Журн. Мин. Юст. 1908 г. № 2.

²⁾ Тамъ же 1910 г. № 4.

еще не успѣла въ должной мѣрѣ воспринять тѣхъ измѣненій, которыя были бы необходимы въ связи съ установленнымъ въ новыхъ основныхъ законахъ соотношеніемъ закона и административнаго распоряженія“. Гораздо рѣзче и опредѣленнѣе высказывается онъ въ резенціи на книгу Пахарнаева.

Послѣдній, соглашаясь съ тѣмъ, что въ основныхъ законахъ не перечислены внѣшнія формы Высочайшихъ повелѣній, приходитъ однакоже къ выводу, что „прежнія формы“ не утратили своего значенія и теперь, и считаетъ объявляемые указы одною изъ формъ Высочайшихъ повелѣній, предусмотрѣнныхъ ст. 11 осн. зак. ¹⁾). Мнѣніе Пахарнаева вызвало горячее возраженіе г. Г. Б—та. Онъ находитъ, что „эта форма актовъ верховнаго управленія, допускавшаяся прежними основными законами подъ названіемъ словесныхъ и объявляемыхъ Высочайшихъ повелѣній и указовъ, въ нынѣ дѣйствующихъ основныхъ законахъ не только не предусмотрена, но должна считаться прямо и намѣренно устраненною“. Подтвержденіе своей мысли онъ видитъ: во-первыхъ, въ правилѣ ст. 24 осн. зак. о скрѣпѣ Высочайшихъ повелѣній министрами, что, по словамъ автора, „обращаетъ повелѣніе изъ словеснаго въ подписное (sic!), ибо всякая скрѣпа предполагаетъ наличность на той же бумагѣ другой болѣе важной подписи или надписи“. При этомъ авторъ ссылается на статьи учрежденія министерствъ и общаго учрежденія губернскаго о скрѣпѣ. Не будемъ входить здѣсь въ споръ по общему вопросу о скрѣпѣ; напомнимъ уважаемому автору, что Высочайшіе приказы не только скрѣпляются, но, выражаясь слогомъ нашего закона, даже „контрасигнируются“ Главноуправляющимъ Собственною Его Императорскаго Величества Канцелярією, и тѣмъ не менѣе остаются *de facto* словесными Высочайшими повелѣніями; или авторъ съ нами въ этомъ не согласенъ? Можетъ быть, онъ заигнотизированъ приведеннымъ выше постановленіемъ закона 5 сентября 1846 г., приравнявшимъ Высочайшіе указы къ именнымъ указамъ, и

¹⁾ Назв. соч. стр. 18—9.

думаетъ, что, разъ законъ не считаетъ извѣстнаго рода акты словесными указами, они дѣйствительно перестаютъ быть таковыми?

Второй доводъ г. Б—та заключается въ указаніи на тѣ измѣненія, которыя внесены продолженіемъ 1906 г. въ учрежденія министерствъ и Правительствующаго Сената, касающіяся словесныхъ и объявляемыхъ повелѣній. При этомъ указаны только статьи учрежденія Сената—48, 181, 239. Онѣ дѣйствительно измѣнены въ кодификаціонномъ порядкѣ. Но, о какихъ именно статьяхъ учрежденія министерствъ говоритъ авторъ, неизвѣстно. Выше мы привели статьи этого закона какъ-разъ обратнаго содержанія. Сопоставивъ же ихъ съ другими, тоже указанными нами статьями нашихъ старыхъ законовъ, думаемъ, что попытку автора доказать намѣренія законодателя при составленіи основныхъ законовъ 1906 г. послѣдующей кодификаціонной чисткой слѣдуетъ признать неудачной.

Третій доводъ г. Б—та не столько доводъ, сколько частичное объясненіе практики Собранія узаконеній. Онъ говоритъ: „если въ Собраніи узаконеній и до сихъ поръ встрѣчаются еще такіе термины, какъ Высочайшее повелѣніе, объявленное Сенату тѣмъ или другимъ министромъ, то выраженіе это употребляется, можно думать, лишь для противоположенія другой категоріи тѣхъ же повелѣній, предлагаемыхъ Сенату Министромъ Юстиціи“. Фраза эта не совсѣмъ понятна. Не безразлично ли, подъ какою рубрикою печатаются акты правительства, хотя бы въ официальномъ изданіи? Оно можетъ только дать намъ матеріалъ для рѣшенія вопроса, существуютъ ли на практикѣ тѣ или иныя формы такихъ актовъ. И въ данномъ случаѣ доводъ г. Б—та подгверждаетъ лишній разъ, что наша практика знаетъ объявляемые указы и даже выработала для нихъ новую, неизвѣстную старому праву, форму „Высочайшихъ повелѣній, предложенныхъ Правительствующему Сенату Министромъ Юстиціи“. Не все ли равно „объявленные“ или „предложенные“? Важенъ фактъ существованія словесныхъ повелѣній Монарха, имѣющихъ юри-

дическую силу, никѣмъ не оспариваемую. И я думаю, что г. Б.—ту не удалось этого опровергнуть ¹⁾).

Двухсотлѣтняя исторія объявляемыхъ указовъ дѣлится на три, легко разграничиваемые періода: отъ Петра Великаго до 1762 г.—періодъ зарожденія объявляемыхъ указовъ какъ юридическаго института, отъ 1762 г. до 1906 г.—періодъ легальнаго существованія объявляемыхъ указовъ, и третій незаконченный пока періодъ—отъ 1906 г. до нашихъ дней—время колебанія и борьбы противоположныхъ началъ, унаслѣдованныхъ отъ предыдущей эпохи.

Въ первомъ періодѣ законодательство въ принципѣ относится къ словеснымъ указамъ отрицательно. Генеральный Регламентъ Петра Великаго высказывается по этому поводу вполне опредѣленно. Но привычки, унаслѣдованныя отъ прошлыхъ вѣковъ, заставляютъ идти на уступки. Объявляемый указъ дѣлается какъ бы терпимымъ институтомъ. Правительство Петра I официально допускаетъ дѣйствіе словесныхъ повелѣній по второстепеннымъ дѣламъ. Таковъ, по крайней мѣрѣ, смыслъ указа Петра Великаго 11 декабря 1724 г.

Слѣдующее царствованіе—Екатерины I, несмотря на свою краткость, вноситъ существенную перемѣну въ зародившійся институтъ. Пренебреженіе государственными дѣлами влечетъ за собой учрежденіе Верховнаго Тайнаго Совѣта съ неограниченными почти полномочіями. Дѣйствуя всегда отъ имени Верховной власти, какъ бы сливаясь съ ней, Совѣтъ расши-

¹⁾ Свою рецензію г. Г. Б.—тъ снабжаетъ такимъ примѣчаніемъ: „Глубоко ошибается публицистъ „Новаго Времени“ (см. № 12.201, статья „Законодательный пробѣлъ“), усмотрѣвшій въ этомъ законодательный пробѣлъ и редакціонный недосмотр“. Авторомъ этой статьи былъ я. Пользуюсь случаемъ выразить г. Г. Б.—ту мою благодарность за вниманіе, оказанное газетной замѣткѣ въ научной рецензіи. Своимъ примѣчаніемъ онъ побудилъ меня пересмотрѣть мое мнѣніе и отчасти повліялъ на составленіе этой статьи. Но выводъ мой, бѣгло намѣченный въ газетѣ, остается непоколебимымъ, какъ я стараюсь показать въ настоящей статьѣ. Меня даже удивляетъ, какъ г. Г. Б.—тъ, судя по доступнымъ ему матеріаламъ, пользующійся завиднымъ преимуществомъ стоять весьма близко къ нашимъ законодательнымъ работамъ, упускаетъ изъ вида практику послѣднихъ лѣтъ, въ значительной степени недоступную для подобныхъ мнѣ рядовыхъ работниковъ науки.

ряетъ компетенцію объявляемыхъ указовъ на всѣ рѣшительно дѣла, крупныя и мелкія. Указъ 5 августа 1726 г., вводившій обязательную подпись *всѣхъ* членовъ Совѣта подъ объявляемыми указами, въ сущности былъ ограниченіемъ полномочій Совѣта. Въ то же время широкія права высшаго государственнаго учрежденія въ этомъ вопросѣ не были исключительными. Объявленіе словесныхъ указовъ исходило и отъ другихъ лицъ, не принадлежавшихъ къ составу Совѣта. Юридически, съ точки зрѣнія указа 5 августа 1726 г., это считалось допустимымъ, но въ предѣлахъ маловажныхъ дѣлъ. Совѣтъ боролся съ такою практикою, но часто ему приходилось мириться съ нею. За то самъ онъ пользовался безграничными полномочіями, рѣшая всѣ дѣла именемъ Государыни.

Царствованіе малолѣтняго отрока—Императора Петра II не могло внести чего либо новаго въ институтъ объявляемыхъ указовъ. Петръ II умеръ, не достигнувъ совершеннолѣтія. Во все время его царствованія Верховный Тайный Совѣтъ дѣйствовалъ на правахъ регентства, и, хотя съ внѣшней стороны распоряженія его исходили отъ имени Императора, но юридически ихъ нельзя считать объявляемыми указами въ тѣсномъ смыслѣ слова. Незначительное число указовъ, изданныхъ за подписью Петра II, строго говоря, даже не имѣло юридической силы, такъ какъ по завѣщанію Екатерины II онъ до совершеннолѣтія не имѣлъ права вступать въ управленіе государствомъ.

Анна Іоанновна, уничтоживъ по вступленіи на престолъ Верховный Тайный Совѣтъ и возстановивъ первоначально Петровскій порядокъ, недолго удержалась на этой позиціи. Хотя въ общемъ она принимала гораздо больше участія въ государственныхъ дѣлахъ, чѣмъ оба ея ближайшіе предшественника, но сила установившихся традицій и привычекъ была слишкомъ велика, чтобы дочь Царя Іоанна Алексѣевича могла серьезно имъ сопротивляться. Полу-патріархальная привычка управлять государствомъ на словахъ на подобіе крупнаго помѣщичьяго хозяйства, сознаніе, что каждое слово ея есть законъ, отчасти лѣнь и раболѣпство окружающихъ

легко привели къ тому, что очень быстро возобновилась старая практика объявленія указовъ рѣшительно всѣми приближенными къ Императрицѣ.

Въ дѣлахъ государственнаго управленія выдвигается въ качествѣ ближайшаго сотрудника Государыни Кабинетъ, сперва негласно, потомъ офиціально, и въ концѣ концовъ его распоряженія юридически приобрѣтають силу указовъ, подписанныхъ самой Императрицей.

Эфемерное царствованіе малолѣтнаго Іоанна Антоновича, заполнившее промежутокъ между племянницею и дочерью Петра Великаго, является повтореніемъ царствованія Петра II и по той же причинѣ не могло внести чего либо новаго въ изучаемый институтъ.

Апофеоза своего въ смыслѣ разложенія институтъ объявляемыхъ указовъ достигаетъ въ царствованіе Елизаветы. Единственный законъ ея, отмѣнившій ихъ въ началѣ царствованія, такъ и остался мертворожденнымъ. Фактически же добрая половина актовъ, юридически исходившихъ отъ Елизаветы, были объявляемыми указами, т. е. въ сущности распоряженіями ея приближенныхъ, не всегда бравшими на себя трудъ доводить о нихъ до свѣдѣнія Государыни.

Въ итогѣ объявляемые указы въ первомъ періодѣ не сложились въ опредѣленный юридическій институтъ. И однако тутъ уже намѣчаются тѣ характерныя черты, которыми онъ обрисовывается впослѣдствіи: тенденція ограничить компетенцію объявляемыхъ указовъ второстепенными дѣлами, объявленіе ихъ наиболѣе приближенными къ престолу лицами и учрежденіями, первенствующее значеніе подписанныхъ указовъ передъ объявляемыми.

Второй періодъ открывается изданіемъ въ кратковременное царствованіе Петра III извѣстнаго указа 22 января 1762 г., впервые опредѣлившаго болѣе подробно и точно положеніе словесныхъ указовъ. Этотъ законъ Петра III въ основныхъ своихъ чертахъ сохранилъ силу въ теченіе всего второго періода. Онъ опредѣляетъ кругъ лицъ, которыя имѣють право объявлять Высочайшія повелѣнія, и устанавливаетъ границы ихъ компетенціи; послѣднія очер-

чиваются отрицательно, исключеніемъ цѣлаго ряда дѣлъ и воспрещеніемъ отмѣнять объявляемыми указами акты, собственноручно подписанные или утвержденные Монархомъ. Принципы указа 22 января 1762 г. удержались въ нашемъ законодательствѣ до 1906 г. Расширялся кругъ лицъ, имѣющихъ право объявлять словесныя распоряженія Монарха, измѣнялся перечень дѣлъ, по которымъ они не имѣли силы, но отношеніе законодательства къ нимъ оставалось неизмѣннымъ. Словесныя распоряженія Монарха въ сферѣ государственнаго управленія принципиально признавались актами, имѣющими юридическую силу при соблюденіи трехъ условій: чтобы они были объявлены уполномоченными лицами, не противорѣчили актамъ, подписаннымъ или утвержденнымъ собственноручно Монархомъ, и не касались опредѣленныхъ дѣлъ, указанныхъ въ законѣ. Эта унаслѣдованная отъ 18 вѣка конструкція объявляемыхъ указовъ вошла цѣликомъ въ Сводъ законовъ и сохранилась до нашихъ дней. Но дѣйствительная жизнь рѣзко разнилась съ текстомъ закона. Рѣшительную роль въ этомъ вопросѣ сыграли реформы Александра I, существенно отразившіяся на положеніи объявляемыхъ указовъ.

Поэтому второй періодъ можетъ быть въ свою очередь раздѣленъ на двѣ половины, границею которыхъ является 1810—1811 г.,—время окончательнаго учрежденія Государственнаго Совѣта и министерствъ.

Въ XVIII столѣтіи на вершинѣ всѣхъ государственныхъ учреждений въ принципѣ стоялъ Сенатъ, въ которомъ сосредоточивались всѣ дѣла,—и законодательныя, и административныя, и судебныя. Правда, система эта была сильно поколеблена на практикѣ, въ особенности въ царствованіе Екатерины II, но, такъ какъ на смѣну ей не выдвинули другихъ постоянныхъ новыхъ учреждений, въ принципѣ все же Сенатъ былъ средоточіемъ управленія страны. Поэтому лица, уполномочиваемыя Монархами къ объявленію словесныхъ указовъ, должны были въ огромномъ большинствѣ случаевъ передавать ихъ Сенату для дальнѣйшаго исполненія. Отсюда и терминъ „объявляемый указъ“, который въ XVIII в.

имѣлъ буквальное значеніе объявленія воли Монарха высшему исполнительному учрежденію. Ограниченія же, установленныя для объявляемыхъ указовъ, имѣли задачей обезпечить большую достовѣрность передачи Высочайшей воли и предупредить возможность злоупотребленій по тѣмъ дѣламъ, которыя признавались важнѣйшими. Это хотѣли достигнуть установленіемъ перечня лицъ, которыхъ признавали надежными посредниками между Верховной властью и учрежденіями, и исключеніемъ изъ компетенціи словесныхъ указовъ извѣстной категоріи дѣлъ, которыхъ они не могли касаться. Всякимъ другимъ словеснымъ указамъ, объявлявшимся не включенными въ списокъ лицами или касавшимся вопросовъ, не принадлежавшихъ къ ихъ компетенціи, просто приказывалось „не вѣрить“ или „въ дѣйство не производить“. Правило это имѣло извѣстное практическое значеніе, такъ какъ для исполненія словесный указъ надо было предъявить Сенату, который имѣлъ право признать его недостовѣрнымъ или несогласнымъ съ закономъ. Исторія Сената XVIII в. знаетъ такіе случаи протестовъ, кончавшіеся побѣдой Сената.

Въ XIX столѣтіи послѣ учрежденія министерствъ положеніе вещей рѣзко измѣнилось. Сенатъ въ дѣйствительности оказался совершенно отстраненнымъ отъ активнаго управленія, цѣликомъ сосредоточеннаго въ рукахъ министровъ, объединенныхъ въ Комитетъ. Въ то же время появляется особое постоянное учрежденіе для законодательныхъ дѣлъ— Государственный Совѣтъ, и намѣчается обособленіе законовъ отъ административныхъ распоряженій въ смыслѣ хотя бы разграниченія дѣлъ, рѣшаемыхъ въ законодательномъ и не законодательномъ порядкѣ. Все это неизбежно должно было измѣнить по существу и порядокъ испрошенія и исполненія устныхъ распоряженій Монарха. Разъ лица, стоявшія во главѣ управленія государствомъ, министры, находились съ нимъ въ постоянномъ общеніи, отпала необходимость въ посредникахъ, которые въ XVIII столѣтіи передавали волю Монарха высшему учрежденію—Сенату. А такъ какъ активное управленіе сосредоточилось въ министерствахъ, не было надобности „объявлять“ указы Сенату и для исполненія. „Объ-

явленіе“ приобрѣтаетъ характеръ обнародованія и примѣняется уже по исключенію къ тѣмъ распоряженіямъ Монарха, которыя считаютъ нужнымъ опубликовать. Огромное же большинство словесныхъ распоряженій Государя исполняется въ министерствахъ и до Сената не доходитъ.

Вмѣсто указовъ, объявляемыхъ Сенату опредѣленными лицами, появляются Высочайшія повелѣнія, испрашиваемыя по всеподданнѣйшимъ докладамъ министровъ; доклады эти, излагаемые въ письменной формѣ, по общему правилу докладываются и утверждаются словесно; письменная санкція ихъ примѣняется лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда по какимъ-либо причинамъ министръ не можетъ лично быть у Государя. При письменной санкціи министръ скрѣпляетъ своею подписью Высочайшія резолюціи и отмѣтки; при словесной пишетъ на докладѣ: „Высочайшее соизволеніе послѣдовало тогда-то и тамъ-то. Министръ такой-то“. Въ обоихъ случаяхъ скрѣпа имѣетъ двойное значеніе: она удостовѣряетъ состоявшееся утвержденіе и вмѣстѣ съ тѣмъ возлагаетъ на министра обязательство и отвѣтственность за исполненіе. Но какого-либо различія въ зависимости отъ формы санкціи докладовъ не существуетъ. Все покрывается отвѣтственностью министра, который объявляетъ Высочайшее повелѣніе.

Въ конечномъ исполненіи личность Монарха заслоняется министрами, а ограниченія для объявляемыхъ указовъ, сохранявшіяся по традиціи въ законѣ, за отсутствіемъ дѣйствительнаго надзора, дѣлаются призрачными. Даже самый терминъ „объявляемый указъ“ на практикѣ исчезаетъ и замѣняется болѣе соотвѣтствующимъ выраженіемъ „объявленное Высочайшее повелѣніе“. Нормальный порядокъ испрошенія такихъ повелѣній—всеподданнѣйшіе доклады министровъ, которые санкціонируются устно и письменно виѣ какой-либо законодательной регламентаціи. — Исполненіе совершается дальнѣйшими распоряженіями министровъ, дѣйствующими уже „по Высочайшему повелѣнію“ безотносительно къ его формѣ. Контроля здѣсь, разумѣется, никакого нѣтъ, такъ какъ законъ предоставляетъ министру право объявлять Высочайшія повелѣнія. Закономѣрное повиновеніе подчиненныхъ учре-

ждений парализуется обширными полномочіями министровъ, а надзоръ Сената безсиленъ по отношенію къ тѣмъ распоряженіямъ Монарха, которыя ему не объявлены.

Что же касается словесныхъ распоряженій Монарха въ области государственнаго управленія, отданныхъ имъ не министрамъ, все равно лица, ихъ получившія, вынуждены были передавать такія распоряженія соответствующему министру. Вопросъ исполненія тутъ уже не вопросъ права, а политики и факта. Нѣсколько иначе обстояло дѣло въ томъ учрежденіи, гдѣ сосредоточились вопросы, рѣшаемые въ законодательномъ порядкѣ. Особое значеніе внѣшнихъ формъ дѣятельности, установленное образованіемъ Государственнаго Совѣта 1810 г., сохранило свое значеніе долгое время. Поэтому, когда позднѣе, правилами 1827 г., была отмѣнена обязательная письменная санкція законовъ Государемъ, для вновь введенной устной санкціи установили опредѣленную внѣшнюю форму и точно указали случаи ея примѣненія. Это измѣненіе не ускользнуло отъ вниманія кодификаторовъ 1832 г. и сказалось въ редакціи статей основныхъ законовъ, посвященныхъ объявляемымъ указамъ. Но послѣдующія перемѣны въ учрежденіи Государственнаго Совѣта уже не отразились на основныхъ законахъ. Въ изданіяхъ Свода законовъ 1842 г. и 1857 г. постановленія, относившіяся къ устной санкціи рѣшеній Государственнаго Совѣта, оказались не согласованными съ постановленіями основныхъ законовъ объ объявляемыхъ указахъ, и разобщенность ихъ сдѣлалась тѣмъ рельефнѣе, что она основывалась не на практикѣ, скрытой отъ постороннихъ глазъ, а на обнародованныхъ и всѣмъ доступныхъ узаконеніяхъ.

Въ итогѣ, къ концу второго періода положеніе института объявляемыхъ указовъ свелось къ слѣдующему. Въ основныхъ законахъ сохранялось, въ качествѣ почетной реликвіи прошлаго, нѣсколько статей, посвященныхъ этому институту. На практикѣ же выработались совершенно новыя формы словесныхъ распоряженій Монарха въ области государственнаго управленія, въ широкомъ смыслѣ слова, отразившіяся отчасти въ разныхъ отдѣлахъ Свода законовъ, а въ большин-

ствѣ санкціонированная самою жизнью. Противорѣчіе это создавало непреодолимая подчасъ трудности для теоретическихъ построений, но реальнаго протеста не встрѣчало и тонуло въ массѣ другихъ противорѣчій, къ которымъ издавна привыкла русская дѣйствительность.—Но съ переходомъ въ третій періодъ, послѣ реформъ послѣдняго времени, когда лозунгомъ государственной жизни страны сталъ законъ, вопросъ о юридической силѣ словесныхъ распоряженій Монарха въ области государственнаго управленія приобрѣлъ особое значеніе. Основные законы 1906 г. хранятъ объ этомъ молчаніе. Въ другихъ отдѣлахъ Свода частью исключены въ кодификаціонномъ порядкѣ, частью уцѣлѣли обрывки постановленій нашего стараго права о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ. Конструировать на такомъ зыбкомъ основаніи цѣлый юридическій институтъ едва-ли не труднѣе, чѣмъ въ прошломъ. Приходится обращаться къ практикѣ. Практика же, въ особенности въ области администраціи, мало въ чемъ разнится отъ предыдущаго періода. Пользуясь отсутствіемъ точныхъ указаній въ законѣ, она развивается и не встрѣчаетъ нигдѣ сопротивленія, до новыхъ законодательныхъ учрежденій включительно.

Но отвѣчаетъ ли такой порядокъ потребностямъ настоящаго времени? Въ сущности говоря, вопросъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ сейчасъ находится въ томъ же положеніи, въ какомъ онъ былъ въ концѣ перваго періода, передъ изданіемъ указа Петра III 22 января 1762 г.—Реально существуетъ одна практика, законодательныхъ опредѣленій нѣтъ. Въ этомъ вопросѣ мы имѣемъ законодательный пробѣлъ, пополнить который составляетъ прямую обязанность народнаго представительства. Отсутствие съ его стороны какого-бы то ни было протеста можетъ быть истолковано какъ косвенное одобреніе, да еще опирающееся на народное правосознаніе, что едва-ли желательно.
